

Luc Huyse

Over politiek

Het meest opvallende aan de politiek van deze tijd is zijn hybride karakter. De politiek, zeker in ons land, weifelt tussen oud en nieuw. Het verleden is nog prominent aanwezig. Maar hier en daar dient het nieuwe zich al aan, al gaat het vooralsnog om losse puzzelstukken. Een synthese is nog ver weg. Dat veroorzaakt grote onvoorspelbaarheid en turbulentie. De overheid, de politici en de bevolking dragen er de gevolgen van. Onrust is hun deel.

Uitgeverij Van Halewyck

Over politiek

LUC HUYSE

OVER
POLITIEK

Uitgeverij Van Halewyck

© 2003 - Luc Huyse & Uitgeverij Van Halewyck
Diestsesteenweg 71a - 3010 Leuven
www.vanhalewyck.be

Vormgeving: Dooreman
Zetwerk: Griffio, Gent
Druk: Imschoot, Gent

Verspreiding voor Nederland:
Centraal Depot bij Centraal Boekhuis, Culemborg

NUR 740
ISBN 90 5617 286 7
D/2003/7104/67

Inhoud

Ten geleide —9

DE GEWAPENDE VREDE

Politiek in België na 1945 —17

Verantwoording —19

HOOFDSTUK I De erfenis van de jaren dertig —21

HOOFDSTUK II 1945-1950. Het land is nauwelijks regeerbaar —26

1. Wederopbouw —26

2. Koningskwestie en repressie: 'links' tegen 'rechts' —30

HOOFDSTUK III 1950-1960. Eerst schoolstrijd, dan godsvrede —40

1. Verzuiling —41

2. Schoolstrijd —43

3. De vruchten van het schoolpact —50

4. En de andere spanningsvelden? —52

HOOFDSTUK IV 1960-1970. Tien wilde jaren —55

1. De winterstakingen van 1960-1961 —55

2. Van taalpolitieke naar communautaire confrontatie —58

3. Geen hergroepering der politieke krachten —78

4. Verzet der bevoogden —81

HOOFDSTUK V Na 1970 —85

1. Van oude en nieuwe conflicten —85

2. Burger en politicus na 1970 —97

3. Ontwikkelingen in de democratie —100

4. Epiloog —112

Bibliografie —114

DE VERZUILING VOORBIJ —115

Verantwoording —117

HOOFDSTUK I Afscheid van de verzuiling —119

1. Weg uit Babel —119
2. Verzuiling als tijdsverschijnsel —125
3. Op de weegschaal —132
4. Afscheid van de verzuiling —138
5. Wat na de verzuiling? —145

HOOFDSTUK II De komst van de politieke concerns —148

1. Netwerken —148
2. Politieke concerns? —151
3. De opvolgers —159
4. De markt bezet —160
5. Vlaanderen bezet? —165
6. De balans is negatief —169

HOOFDSTUK III Heimwee naar de toekomst —176

1. Drie alternatieven —176
2. Een andere weg —181

DE POLITIEK VOORBIJ

Een blik op de jaren negentig —193

Woord vooraf —195

DEEL 1: ASPECTEN VAN EEN CRISIS —197

HOOFDSTUK I De kloof —201

1. De kiezers van het jaar 2000 —204
2. De politicus als verdachte —210
3. De staat in ongenade —214

HOOFDSTUK II De diagnose verfijnd —219

1. Twee werelden —220
2. Tussen staat en markt —242

DEEL 2: POLITIEK IN VEELVOUD –259

HOOFDSTUK I Het parlement en zijn terreinverlies –263

HOOFDSTUK II De emigratie van de politiek –267

1. De politiek steekt de grenzen over –267
2. De nieuwe politisering –269

HOOFDSTUK III Het einde van een monopolie –297

1. De betrekkelijkheid van de beroeps politician –297
2. En het primaat van de politiek? –304
3. Afscheid van een fictie –308

DEEL 3: DE DEMOCRATIE HERUITVINDEN –313

HOOFDSTUK I Burgerschap in de jaren negentig –317

1. De kloof hertekend –318
2. Rechtstreeks zaken doen met de burger –319
3. Anders inburgeren –326

HOOFDSTUK II De derde golf –337

1. Tegenspraak als tegenmacht –339
2. Aansprakelijkheid als democratie –346
3. Tot besluit –348

Leeswijzer –354

VERNIEUWBOUW –357

HOOFDSTUK I Van zuil naar middenveld –359

1. De verandering zet door –359
2. Van zuil naar middenveld –379

HOOFDSTUK II De gewapende vrede is niet meer –382

1. De pacificatiepolitiek onder druk –386
2. De geologie van de politiek verandert –388
3. Politiek in de overgang –395
4. Een hybride toestand –399

HOOFDSTUK III Samenleven op groot formaat –403

1. Schaalvergroting –405
2. De vierde speler –408
3. De nationale staat voorbij? –427

Ten geleide

Sociologen komen altijd te laat. Op het moment dat zij een verschijnsel van een label en een signalement voorzien is het vaak al op weg om te verdwijnen. Dat was zeker het lot van de literatuur over de verzuiling. Rond 1955 hebben Nederlandse sociologen de verkaveling van hun land in een aantal gescheiden werelden zuilvorming of verzuiling genoemd. Vijf, zes jaar later doken deze termen ook in Vlaanderen op. Eerst in een paar wetenschappelijke tijdschriften, wat later in de mond van journalisten en andere waarnemers. Maar hoe verfijnder het portret dat men maakte, hoe duidelijker bleek dat de verzuiling in Nederland en Vlaanderen over haar hoogtepunt heen was. Tien jaar later herhaalde de geschiedenis zich. Arend Lijphart, weer een Nederlander, ontwierp het model van de consensusdemocratie om de politiek in zijn land te begrijpen. Hij wees erop hoe in Nederland, maar ook in België, Oostenrijk en Zwitserland politieke beslissingen bijna altijd het product zijn van schikken en plooiën, van overleg en dialoog. Niet de meerderheid beslist er, neen, er wordt geregeerd met wederzijdse toestemming. Ook in dat geval kwam de analyse in zekere zin te laat. Kort na 1970 verloor het scenario van de consensusdemocratie hier en elders geleidelijk aan kracht. Sociologen zijn inderdaad goed in het voorspellen van het verleden. Nutteloos is dat niet. De kijk op wat net voorbij is werpt meteen ook licht op wat nieuw is.

Twee van de essays die in dit boek herdrukt zijn, lijden aan hetzelfde euvel. *De gewapende vrede* verscheen in 1980 en was erg geïnspireerd door de lijnen die Lijphart had uitgezet. Al in 1986 was er een danig herwerkte uitgave nodig. Het beeld dat ik in 1980 van de Belgische politiek had geschetst was verouderd. Met *De ver-*

zuiling voorbij (1987) is iets soortgelijks aan de hand geweest. Hoofdstelling in het boek was dat de zuilen een ware gedaantewisseling hadden ondergaan. Zij leken nu op de politieke versie van wat economen concerns noemen. In 1987 heb ik niet gezien dat de zuilen ook die gedaante aan het verliezen waren. Het is nog te vroeg om een zelfde oordeel uit te spreken over het derde hier opgenomen essay, *De politiek voorbij* (1994). Toch lijkt het erop dat ik de effecten van de digitale revolutie en van de globalisering heb onderschat.

Omzien in verwondering

De vraag van mijn uitgever om de heruitgave van de drie essays van een naschrift te voorzien gaf mij de gelegenheid om mezelf te herlezen. De boeken, de artikels, de interviews. Het was niet altijd een geruststellende ervaring. Jawel, in een aantal gevallen zijn de vermoedens die ik had geformuleerd ondertussen tot evidenties verheven. Nu en dan heeft een van mijn geschriften zelfs tot een publieke discussie geleid. Dat deed deugd. Maar er zijn ook de talrijke foutieve lezingen van de werkelijkheid. Vooral in *De verzuiling voorbij* ontbreken ze niet. In het nieuwe essay *Vernieuwbouw*, dat deze bundel afsluit, heb ik gepoogd een en ander recht te zetten.

Turen in de achteruitkijkspiegel heeft me veel geleerd over de evolutie van de politieke cultuur in Vlaanderen. Tot in de jaren tachtig was de drang naar zelfkennis in politieke middens niet bijster groot. Misschien kwam er te weinig voeding vanuit de sociale wetenschappen. Maar er verschenen toch analyses die een veel ruimer debat waard waren. De meest opvallende demonstratie daarvan is een artikel uit 1963 van de hand van de Gentse hoogleraar August Van Den Brande: 'Mogelijkheden van een sociologie der Belgische conflicten na de tweede wereldoorlog' (verschenen in *Sociologische Gids*). Aan die tekst zijn de meeste latere publicaties van sociologen en politicologen schatplichtig. Er zat materiaal in dat bijzonder rijk was aan discussiestof. Geen enkele politicus, geen enkele journalist maakte er gebruik van. Van mijn *De gewapende vrede* uit 1980 zijn nauwelijks recensies verschenen. *De Standaard* besteedde er 180 woorden aan, de helft van een A-viertje. Het blad

De Nieuwe Maand, tijdschrift voor politieke vernieuwing, dat in de jaren zeventig doorwrochte themanummers over de Belgische politiek publiceerde, was een zelfde lot beschoren. Die houding had uiteraard veel te maken met de verzuilde opstelling van de schrijvende pers. Publicaties die niet in eigen kring ontstonden waren het dagbladpapier blijkbaar niet waard.

Dat is allemaal veranderd. Vanaf 1985 hebben de kranten zich ontvoegd en konden ze ongestoord berichten over wat elders gedacht werd. In de politieke instellingen kwamen mensen die behoefte hadden aan door onderzoek en reflectie ondersteunde informatie. (Nogal wat van hen hadden in de redactie van *De Nieuwe Maand* gewerkt.) De ommekeer was ook te merken aan het onthaal in de pers van sociaal-wetenschappelijke publicaties: uitgebreide recensies, interviews, invitaties om bijdragen te leveren. Op dat vlak is Vlaanderen zich op het niveau van de buurlanden aan het hijsen.

De confrontatie met de drie hier heruitgegeven essays heeft me met de neus op nog een ander feit gedrukt. In *De gewapende vrede* heb ik het nog uitdrukkelijk over de Belgische politiek. *De verzuiling voorbij*, toch niet zoveel later verschenen, gaat al bijna uitsluitend over Vlaanderen. En nu, in het nieuwe deel, is Wallonië helemaal uit het beeld verdwenen. Hoe dat komt? Uiteraard speelt er een zekere verenging in het blikveld. In de jaren zestig werkte ik te Leuven in een equipe van de Université Catholique. Tot rond 1985 verliepen heel wat wetenschappelijke projecten waarin ik betrokken was in een unitair kader. Het zicht op Wallonië bleef min of meer behouden. Dat is niet langer zo. De regionalisering van België laat zich ook voelen in het wetenschappelijk onderzoek van samenleving en politiek. Belgische projecten komen minder vaak voor. Maar er is een tweede verklaring. Er zijn nogal wat politieke ontwikkelingen die niet langer parallel lopen, die aan weerszijden van de taalgrens een ander traject volgen. De verschillen liggen vooral op het vlak van de politieke cultuur. Evoluties zoals het door het Vlaamse parlement geschreven charter over dienstbetoon, de twijfels binnen die instelling over het nut van het cultuurpact, de gewijzigde omgang met de spelregels van de pacificatiepolitiek zijn

tot op grote hoogte eigen aan Vlaanderen. Die regio, zo is het verhaal in deel vier van deze bundel, heeft op al die punten al in aanzienlijke mate afstand genomen van het verleden. In Wallonië is dat niet zo.

En hoe zit dat nu met de politiek?

Het is moeilijk om te weerstaan aan de verleiding om, steunend op wat ik de laatste vijfendertig jaar geschreven heb, vroeger en nu te vergelijken. Het eerste wat bij die oefening opvalt, is dat veel ontwikkelingen die vandaag als ‘historisch’ worden bestempeld helemaal niet zo nieuw zijn. Vaak zijn er in het verleden van dit land oudere exemplaren van te vinden. Ik bespreek drie voorbeelden.

1. Neem de opwinding, na de wetgevende verkiezingen van mei 2003, over de inval in regering en parlement van dertigers en jonge veertigers. Bart Brinckman heeft het in *De Standaard* (7 juni 2003) over de dictatuur van *‘le jeunisme biologique’*. Nooit eerder gezien, zegt men. Neen? In 1966 vormde Paul Vanden Boeynants een regering waarover Manu Ruys wat later schreef: ‘De nieuwe trein die de Wetstraat binnenreed, was glimmend blauw en geel geplakt en werd bemand door jonge mecaniciens, die zichzelf pragmatici en managers noemden.’ Wilfried Martens was 36 jaar toen hij in 1972 aan het hoofd kwam van de Vlaamse CVP, dan verreweg de grootste partij. Hij was een eerste maal premier op zijn drieënveertigste. Zijn regering telde trouwens nogal wat dertigers en veertigers.

2. Er is ook heel wat te doen rond de personeelsswissels in de verschillende regeringen en parlementen. Journalisten hebben het wat smalend over een ongeëvenaarde stoelendans. (Een metafoor-op-zijn-kop eigenlijk, want in het desbetreffende gezelschapsspel hoort er bij elke ronde een stoel en dus een deelnemer te verdwijnen.) Ook duikt een ouder scheldwoord weer op: het geschuifel met ministeriële en andere stoelen is een uiting van participatie. Het *‘changez’*-signaal komt van de partijvoorzitters en van niemand anders, schijnt het. Maar deze geluiden waren vijftien, twintig jaar

geleden evengoed te horen. Ook toen speelden overwegingen van behoorlijk openbaar bestuur geen rol. De drijfveer was louter van partijpolitieke aard. Een minister die op Wetenschapsbeleid zat was in de herfst van 1988 van plan te verhuizen naar Binnenlandse Zaken zodra de huidige titularis van dat departement in zijn partij de voorzitterszetel zou beklimmen. Ook een geplande aflossing van de wacht aan het hoofd van de CVP en de SP zorgde voor geschui-fel. Frank Swaelen, president van de Christelijke Volkspartij, wilde wel gaan, maar nog niet direct. Dus hield Theo Kelchtermans in de Senaat de voorzitterszetel zo lang voor hem warm. In de SP zat voorzitter Karel Van Miert al op de rand van zijn stoel, maar Louis Tobback, zijn opvolger, bleef nog even minister van Binnenlandse Zaken.

3. Het is nu bon ton om te zeggen dat het vertrouwen in de politiek nog nooit eerder zo zwak is geweest. Wantrouwen, zegt men dan, is een zuur dat de democratie geleidelijk aanvreet. De studies van Mark Elchardus hebben die mening gevoed. Alleen wankelt die analyse zodra je een wat ruimer tijdsperspectief aanneemt. Dan blijkt dat onverschilligheid en achterdocht eigenlijk een constante zijn. Zij waren er zelfs tijdens de wilde jaren zestig, toen de zucht naar inspraak en participatie schijnbaar voor een ongeken-de politieke mobilisatie zorgde. In 1964 heb ik zo'n 450 mannen en vrouwen uit Ukkel, Gent, Charleroi, Nijvel, Diest, Kortrijk-Dutsel en Oppre-bais gevraagd wat ze dachten over de politiek. De studie was een direct gevolg van een toen fel verspreide bezorgdheid over de poli-tieke apathie van zovele burgers. (Het verslag is later verschenen onder de titel *De niet-aanwezige staatsburger*.) Niet eens de helft van hen dacht dat politici over het algemeen bekwame mensen zijn. Even weinig mensen vonden dat er een politieke partij was die hun belangen verdedigde. In 1968 bleek uit een opiniepeiling, besteld door de RTBF en *Le Soir*, dat van de 1900 geïnterviewde jongeren er slechts één op zeven politieke belangstelling vertoon-de. Andere antwoorden waren: 'politiek is ridicuul' (18 procent), 'vervelend' (10 procent), 'deprimerend' (6 procent), 'irritant' (13 procent) of 'het laat me onverschillig' (32 procent). Mijn map met krantenknipsels vertelt me dat klagen over de geringe waardering

voor de politiek sindsdien niet is stilgevallen. Vermoedelijk is het wantrouwen alleen beter in kaart gebracht, door sociologen scherper in cijfers gevangen en van commentaar voorzien.

Waarom dan dat haastige gebruik van termen als 'historisch', 'uniek', 'nooit eerder gezien'? Het is zo algemeen menselijk, schrijft Patrick Stouthuysen in *Samenleving en politiek* van december 1997. Iedereen meent '... dat zijn of haar tijd een uitzonderlijke periode is, net zoals iedereen ervan overtuigd is dat zijn of haar generatie een fundamentele breuk met het verleden betekent'. Misschien heeft het ook te maken met de opbodsituatie waarin de media terechtgekomen zijn. Er moet al luid geroepen worden om gelezen, beluisterd of bekeken te zijn. Aandacht is een van de meest schaarse goederen geworden. (Een Franse socioloog schreef onlangs dat als Emile Zola in onze tijd had geleefd, hij ternauwernood de kans zou hebben gekregen om op de televisie *'J'accuse'* te schreeuwen.)

En toch. Toch ziet het ernaar uit dat veel van wat de laatste derdertig jaar gebeurd is de kwalificatie 'historisch' verdient. De unitaire staat België is sinds 1970 en dat na 140 jaar onveranderlijkheid geleidelijk langs federale lijnen omgebouwd. De drie grote partijen, allen in de negentiende eeuw ontstaan, zijn na 1965 in regionale helften opgedeeld. Groene en bruine partijen zijn producten van de laatste eeuw. Mispraktijk, kerkelijke doopsels, kerkelijke huwelijken en begrafenissen hebben in Vlaanderen pas in het midden van de jaren zestig snel terrein verloren. Ontzuiling is een verschijnsel dat in diezelfde periode definitief doorbreekt. Tussen 1919 (het pact van Loppem) en 1972 (het cultuurpact) werkte de Belgische politiek overwegend met het scenario van de consensuspolitiek, maar sinds de economische crisis van de jaren zeventig draait dat model vierkant. In de buitenwereld, maar met bijzonder sterke weerslag op het binnenland, is er de Europese eenmaking, de val van het communisme, het einde van de Koude Oorlog, de opmars van het internet. Niet dat alles verandert is het probleem. Dat is van alle tijden. Het is de snelheid waarmee het gebeurt, die een en ander historisch maakt. Of beter: het zijn de onvoorziene wijzigingen in het tempo waaraan die veranderingen optreden. De beste demonstratie blijft de verkrumpling van het Oostblok. En-

kele maanden volstonden om een bouwwerk dat uit schokbestendig beton leek opgetrokken, te laten ineenstorten.

Het is aanlokkelijk om voor het tijdvak dat zich nu ontplooit een roepnaam te verzinnen die deze periode in de geschiedenis een plaats geeft. We hebben de 'Koude Oorlog' gehad, de 'gouden jaren zestig', de 'doffe jaren zeventig'. En nu? Met een treffende label verliezen nieuwe verschijnselen iets van hun ongrijpbaarheid. Ze springen als het ware in het gelid van wat achter de rug ligt. In de zomer van 2000 heeft het Amerikaanse tijdschrift *Foreign Policy* aan een hele rist bekende waarnemers, onder wie Francis Fukuyama, gevraagd mee te doen aan een spelletje '*naming the new era*'. Ze zijn niet veel verder gekomen dan bij de vaststelling dat we ons voorlopig moeten behelpen met voorzetsels, met een beetje post- of pre- of neo-. Het meest opvallende aan de politiek van deze tijd is immers zijn hybride karakter. De politiek weifelt tussen oud en nieuw. Het verleden is nog prominent aanwezig. Maar hier en daar dient het nieuwe zich aan, al gaat het vooralsnog om losse puzzelstukken. De synthese blijft echter achterwege. Dat veroorzaakt grote onvoorspelbaarheid en turbulentie. De overheid, de politici en de bevolking dragen er de gevolgen van. Onrust is hun deel.

In die omstandigheden is het niet verwonderlijk dat van een crisis van de democratie gesproken wordt. Geert Van den Bossche, een onderzoeker van de Gentse Vakgroep Politieke Wetenschappen, heeft precies daarover een opmerkelijk essay geschreven (*De onvoltooide democratie*, 2003, Academia Press). Ik citeer haar even: 'Dat maatschappelijke verandering steeds sneller verloopt, wekt misschien de indruk dat de huidige "crisis" van de democratie uniek of fundamenteel is, zoal niet fataal dreigt uit te draaien.' Zij relateert dat gevoelen. De democratie evolueert trager dan de belendende percelen en zo nu en dan leidt dat tot problemen: 'Doordat de samenleving niet ophoudt met evolueren, kan de democratie onmogelijk ooit een staat van perfectie bereiken. Daardoor zullen op geregelde momenten altijd wel fricties, spanningen en, zo men wil, crises opduiken.' Het is een optimisme dat ik niet helemaal deel. De democratie is geen kat met negen levens. De cruciale vraag is of de ontwikkelingen in de omgeving van de democratie haar voldoende kansen zullen bieden om zich overlevend aan te passen.

Hoe dit boek te lezen?

Het vierde deel van deze bundel is nieuw. Twee hoofdstukken daarvan gaan na of de tendensen die beschreven staan in *De verzuiling voorbij* en *De gewapende vrede* zich na 1990 hebben doorgezet. Het derde hoofdstuk is van een ietwat andere aard. Het zou een reflectie moeten zijn op *De politiek voorbij*, maar een gedeelte van die oefening heb ik al gemaakt in *De lange weg naar Neufchâteau* (1996), *De opmars van de calimero's. Over verantwoordelijkheid in de politiek* (1999) en *Gullivers probleem. Essay over de toekomst van de politiek* (2002). Daarom is gekozen voor de uitwerking van twee thema's die in *De politiek voorbij* ten onrechte in de schaduw waren gebleven: de rol van internationale niet-gouvernementele organisaties en de positie van de nationale staten in tijden van globalisering. Net als in de drie herdrukte boeken is ook het nieuwe deel geen academische verhandeling. Voetnoten zijn er niet en de vaktaal van de auteur is ternauwernood aanwezig. Nu en dan is gewerkt met impressies, omdat exacte gegevens niet voorhanden zijn. Precies daarom ligt ook dit essay in het grensgebied tussen wetenschap en politieke reflectie.

Enkele passages in deel vier zijn ontleend aan columns en opiniestukken die ik voor de krant *De Morgen* geschreven heb. Van *De gewapende vrede* is de herwerkte versie uit 1986 opgenomen. Bij de heruitgave van alle drie de oudere essays is geen enkele inhoudelijke wijziging aangebracht. Wel is de spelling aangepast. Een andere ingreep, gericht op eenvormigheid, is de toevoeging van de voornamen van wie in de boeken ter sprake komt. Er rees wel een probleem daar waar in die essays instellingen verschijnen die wellicht uit het collectieve geheugen verdwenen zijn. Daarom is achteraan het boek een lijst opgenomen waarin die mogelijks vergeten begrippen kort voorgesteld worden.

DE GEWAPENDE VREDE

Politiek in België
na 1945

Verantwoording

De gewapende vrede rust op twee benen. Het is een kort relaas van wat er na 1945 in de Belgische politiek voorviel, om het geheugen wat op te frissen. Het is ook een behoedzame poging om door de loop der gebeurtenissen heen de basismechanismen die in het politieke leven werkzaam zijn te ontwaren.

Het verhaal van veertig jaar politiek levert het grondmateriaal. Het wordt nu en dan onderbroken om een verband aan te tonen en de rode draad bloot te leggen. Als alles goed gaat komt daar na verloop van tijd een robotfoto van ons politiek stelsel uit te voorschijn. Ik weet wel dat dit procédé geen haarscherpe beelden oplevert, maar toch valt op die manier wellicht voldoende licht op een paar scharnierverschijnselen, zoals de verzuiling, de compromisvorming en de pacts.

Dit is geen academisch traktaat. Voetnoten zijn er niet. Waar overwegingen niet behoren tot het algemeen ideeëngoed is de naam van een of meer auteurs in de tekst vermeld. Achter in het boek kan men dan de bibliografische aantekeningen vinden. Ook het gebruik van politiek-wetenschappelijk jargon is zoveel mogelijk vermeden. Dat alles maakt dit werk wellicht nog kwetsbaarder. Maar misschien leidt de verhoogde toegankelijkheid die zo ontstaat, tot wat meer reflectie over het politieke bedrijf, dat het onze is.

Bij het herschrijven, in het voorjaar van 1986, van de oorspronkelijke tekst zijn drie types van wijzigingen aangebracht. Sinds 1980 hebben nieuwe studies van historici en sociologen de kennis over politieke gebeurtenissen en ontwikkelingen danig verfijnd. Veel daarvan is in deze tekst verwerkt. Er is, ten tweede, heel wat meer aandacht besteed aan de politieke evolutie van na 1970. Een derde

wijziging is van stilistische aard: omdat dit boekje geleidelijk zijn weg heeft gevonden in het (ook secundair) onderwijs zijn meer nog dan in de eerdere versie termen en uitdrukkingen uit de vaktaal van de schrijver vermeden.

De erfenis van de jaren dertig

Terugblikkend op wat er in de eerste maanden na de bevrijding in ons land gebeurde, schreef voormalig premier Théo Lefèvre (in het *Liber Amicorum August De Schrijver*, 1968) dat er een soort politieke wervelwind ontstond, die echter van korte duur was: 'Hoe zou het eigen huis van de vijand bevrijd, politiek worden ingericht? Zou men aan nieuwbouw doen, of zich met een grondige restauratie tevreden stellen? In feite bleken de ambities nog geringer: na de gevangenenissen te hebben volgepropt met incivieken – de hele, de halve en de vermeende – hernam men in het oude huis de oude gewoonten.' Voor de politieke wederopbouw, waarmee men vanaf september 1944 begon, droeg men inderdaad materiaal aan dat in grote mate uit de jaren dertig stamde. Dat was het duidelijkst in het herstel van de drie grote machtsblokken (het katholieke, het socialistische en het liberale) en in de heropflakking van de oude vetes. Maar ook waar zij aan nieuwbouw deden, hadden de politieke elite en de burgers de jaren dertig voor ogen: sommige fouten uit het vooroorlogse verleden dienden tot elke prijs te worden vermeden.

Voor een goed begrip van wat er na 1945 gebeurde, is het dus wenselijk die jaren dertig even opnieuw in herinnering te brengen.

Aan de ene kant was de strijd tussen werknemers en patroons fel toegenomen. In het begin van de jaren dertig beet de economische crisis diep in het vlees van de arbeiders. De bittere stakingen van 1932 waren een soort wanhoopspoging om door sociale strijd de aftakeling van de levensstandaard tegen te gaan. De vakbondsleders konden hun troepen niet langer onder controle houden: hier en daar keerden de stakingsbewegingen zich ook tegen de top van de vakbond zelf. In 1936 spoelde een tweede sociaal springtij

over het land. Deze keer gingen patroons en syndicale leiding wel rond de onderhandelingstafel zitten. De lont werd uit het kruitvat gehaald. Maar precieze afspraken, die het sociaal conflict in de toekomst binnen de oevers van het overleg moesten houden, bleven achterwege. De sociale vrede werd weliswaar niet opgezegd maar ze was wel wankel. In de socialistische arbeidersbeweging was ondertussen bij sommigen het bewustzijn gegroeid dat het algemeen enkelvoudig stemrecht, dat men in 1919 verworven had, niet de verhoopte vruchten opleverde. De verwachting dat de arbeiders via het parlement de macht zouden grijpen, werd niet ingelost. Een droom kwam niet uit. Aan de rechterzijde, waar de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht nooit ten volle was verteerd, vonden sommigen in tal van gebeurtenissen (binnenlandse: de economische crisis, de politiek-financiële schandalen; buitenlandse: de opkomst van een Volksfront in Spanje en Frankrijk) voedsel voor nieuw verzet tegen het democratiseringsproces. In die kringen werden politieke blauwdrukken gemaakt waarin een drastische vermindering van de macht der partijen en vooral van die van de vakbonden was gepland.

Er was anderzijds de heropleving van het levensbeschouwelijk conflict. In 1931 en 1932 waren er tal van schermutselingen: de socialisten besloten op een congres de afschaffing van de toelagen aan vrije scholen na te streven; iets later gingen de liberalen dezelfde weg op. Het episcopaat kwam met een herderlijke brief tussen in de politiek. Bij de verkiezingen van november 1932 bouwden de katholieken hun campagne op de slogan *'redt de schoone ziel van 't kind'*. In Vlaanderen groeide geleidelijk het verlangen naar een anti-links, christelijk blok.

De jaren dertig zijn op taalpolitiek vlak ingezet met de doorbraak van het minimumprogramma van de Vlaamse beweging: de vernederlandsing van de Gentse universiteit en de taalwetten van 1932. Toch laaide ook hier na verloop van tijd het conflict weer hoog op. De taalwetten ontpopten zich als wetten zonder tanden omdat sanctiemaatregelen ontbraken. Dat lokte jarenlang Vlaamse frustratie uit. Bovendien groeide aan Vlaamse zijde geleidelijk het besef dat de meerderheidspositie van de Vlamingen niet vanzelf viel te verzilveren in een politieke machtspositie. Ook hier dus

werd een droom, ontstaan bij de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht, geen werkelijkheid. In de laatste jaren vóór de Tweede Wereldoorlog dreven een aantal oude en nieuwe twistpunten de spanningen tussen de taalgroepen nog op.

Deels in dezelfde bedding als de vorige, deels daarbuiten ontstond een vierde spanningsveld. Het falen van de politici tegenover de economische crisis, de desillusies met het algemeen enkelvoudig stemrecht en de politiek-financiële schandalen leverden de basis voor een crisis in de verhouding burger-politicus. Bij sommigen ontladde het onbehagen zich in proteststemmen bij verkiezingen, bij anderen in een gecoördineerde aanval tegen de politieke elite. Hier en daar nam het verzet de vorm aan van een streven om autoritair-politieke denkbeelden in een nieuwe orde om te zetten. Wat zich eerst als een vertrouwenscrisis aanbood, groeide uiteindelijk uit tot een crisis van het regime.

In de jaren dertig slaagden de politici er dus niet meer in de politieke vulkanen die in ons land werkzaam zijn, te temmen. Het land is ziek, zei men. En zo ging men de oorlog in.

Bij de bevrijding, eind 1944, bleek dat de oorlog de politieke constellatie deels eenvoudiger, deels ingewikkelder had gemaakt. Enkele belagers van de parlementaire democratie (het Vlaams Nationaal Verbond, Rex...) waren van het politieke toneel verdwenen. In de loutering van de bezetting waren bovendien tussen de rivalen van vroeger bruggen geslagen: katholieken en vrijzinnigen hadden samen in het verzet gevochten en geleden. Katholieke en vrijzinnige instellingen (de Katholieke Universiteit van Leuven en de Vrije Universiteit van Brussel bijvoorbeeld) hadden de handen in elkaar geslagen. Syndicale leiders die hun job door de oorlog verloren hadden, werden op de loonlijst van patronale leiders gezet (de patronale voorman Leon Bekaert nam de syndicale leider August Cool als handelsreiziger in dienst). In de clandestiniteit zochten werkgevers en vakbondsleiders naar de grondslagen van een toekomstige sociale vrede. Dat alles kon de politieke wederopbouw van het land gemakkelijker maken. Maar tijdens de bezetting is ook een tweetal tijdbommen aan het tikken geslagen. De standpunten en gedragingen van Leopold III in mei 1940 en daarna, vormden de bestanddelen van een kruitvat dat tussen 1945 en 1950

in de koningskwestie zou exploderen. De collaboratie van velen bevatte de kiemen van een ander soort probleem, dat na de bevrijding onder de vorm van repressie voor lange tijd het politieke leven zou vergiftigen.

De bezetting mocht dan al het politieke lijnenspel gewijzigd hebben, toch was er ook een grote continuïteit. De jaren dertig bleven voortleven in de gedaante van de aloude politieke breuklijnen (tussen katholieken en vrijzinnigen, tussen arbeiders en patroons, tussen Vlamingen en Franstaligen), van de drie machtsblokken (het katholieke, het socialistische en het liberale) waarvan het herstel zeer snel verliep, van de wederintrede van een gedeelte van het politieke personeel.

In de liberale zuil was de aanknoping met het vooroorlogse verleden vlug verlopen. De oude garde trad opnieuw aan. De socialistische beweging herleefde onder de hoede van een partij die nu de naam BSP* kreeg. Het socialistisch vakverbond wist, zij het met enige moeite, het communistische woelwerk in de eigen organisatie te neutraliseren. Ook de katholieke zuil rees snel uit de puinen van de oorlog op. Het meest opvallend hier was de omvorming – één jaar na de bevrijding – van het vroegere Katholieke Blok in een Christelijke Volkspartij. De verandering lag in de geplande uitschakeling van de standenverbrokkeling en in het streven naar een losmaken van de directe band met de Kerk en de katholieke geloofsbeginselen. In beide gevallen echter, zo bleek gauw, was de vernieuwing meer een wens dan werkelijkheid.

Eind 1944-begin 1945 was het politieke personeel qua samenstelling erg verscheiden. Het dichtst bij het verleden stonden politici die Théo Lefèvre '*les revenants*' heeft genoemd. Sommigen van hen hadden de oorlogstijd doorgebracht in Londen, ver van de bezettingsrealiteit, en hadden een erg onvolledige kijk op de politieke toestand anno 1944. Andere '*revenants*' hadden het allemaal van dichtbij meegemaakt, maar bleven gefascineerd door het verleden. Hun heimwee naar dat verleden nam toe naargelang de oorlog langer duurde ('*Qu'elle était belle, la république sous l'empire*'). Aan de

Begrippen met * verwijzen naar het register op pagina 439. Daar worden enkele organisaties en instellingen, die nu verdwenen zijn, verklaard.

andere kant was er een aantal – hoofdzakelijk patronale en syndicale – leiders die vastbesloten waren de klassenstrijd niet meer te herhalen. Naast hen stonden jongeren die in ieder geval met het oude wilden breken. Wat zou het dan uiteindelijk worden, na 1945: nieuwbouw? restauratie? de oude gewoonten in het oude huis?

1945-1950

Het land is nauwelijks regeerbaar

De uitdaging waarvoor de politieke elite en de burgers zich na de bevrijding geplaatst zagen, was niet gering. Het land moest materieel heropgebouwd worden. Bijna vijfhonderdduizend gebouwen waren verwoest of beschadigd. Honderden bruggen waren vernield. Het spoorwegnet was totaal ontredderd en afgetakeld, de handelsvloot voor zestig procent verdwenen. Op politiek vlak was er de erfenis van onopgeloste problemen uit de jaren dertig. En de bezetting zelf had voor twee nieuwe giftige geschenken gezorgd: de koningskwestie en de collaboratie.

Toch zou het sociaal-economische herstel snel verlopen.

1. Wederopbouw

Terwijl in bezet België door de Duitsers een nieuwe ordening werd ingeplant, waren in diverse kringen plannen en voorstellen in de maak voor de sociaal-economische herorganisatie van het land na de bevrijding. Syndicale en patronale leiders en overheidsambtenaren waren in die besprekingen betrokken. In Londen werkte een groep een blauwdruk uit voor een veralgemeend sociale-zekerheidsstelsel. In België voerden de socialist Josephe Bondas van het Belgisch Vakverbond, Henri Pauwels van het ACV, Paul Goldschmidt en Georges Velter van de patroonsorganisatie en enkele ambtenaren clandestiene onderhandelingen. Die leidden in april 1944 tot een ontwerpovereenkomst van pact van sociale solidariteit. Op dat moment was ook de toekomstige premier Achiel Van Acker tot de werkgroep toegetreden.

Die overeenkomst hield afspraken in over drie punten: over de

loonpolitiek die na de oorlog zou worden gevoerd, over de invoering van een verplicht stelsel van sociale zekerheid, over de grondslagen van het sociaal-economisch overleg. Als compromis zat er een tweevoudige ruil in: de syndicale leiders beloofden na de bevrijding geen 'abnormale' looneisen te stellen terwijl van patronale zijde de invoering van een omvattende rijksmaatschappelijke zekerheid werd aanvaard; de vertegenwoordigers van de werknemers verklaarden niets te zullen aanwenden om het eigendomsstatuut van de onderneming te wijzigen in ruil voor een patronale erkenning van het 'syndicale feit', van de vakbond als gesprekspartner.

Een viertal maatschappelijke opties schraagde het pact:

1. De sociaal-economische geschillen moeten kunnen worden behandeld in een klimaat van sociale vrede. Elk klassenhandelen dat verstorend kan zijn, zal worden vermeden. In de plaats komt paritair overleg, waarvoor geëigende organen en vaste procedures in het leven worden geroepen.

2. De machtsverhoudingen tussen arbeiders en patroons worden bevroren. De syndicale leiders beloven dat de arbeiders niet zullen raken aan het wettig gezag van de ondernemingshoofden. De patroons erkennen het volle bestaansrecht van de vakbonden.

Deze eerste twee opties zijn plechtig verwoord in de aanhef van het pact: 'Na beider standpunten belicht te hebben erkennen de werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers dat de goede gang der ondernemingen, waarmede de algemene welvaart van het land verband houdt, alleen door een trouwe samenwerking kan geschieden. Zij wenschen een verstandhouding tussen werkgevers en werknemers tot stand te brengen, welke gegrond is op wederzijdschen eerbied en op een wederkeerig erkennen van rechten en plichten. De werknemers eerbiedigen het wettig gezag van de hoofden der ondernemingen en stellen er een eer in, hun werk plichtsgetrouw uit te voeren. De werkgevers eerbiedigen de aardigheid der arbeiders en stellen er een eer in hen met rechtvaardigheid te behandelen. Zij verplichten er zich toe, hun vrijheid van vereeniging en de uitbreiding van hun organisatie direct noch indirect te hinderen.'

3. De sociale vooruitgang wordt afhankelijk gesteld van de economische opbrengst en de verhoging van de productiviteit.

4. Men wil de sociale politiek begrenzen tot een politiek van inkomensverhoging en inkomensverzekering eerder dan te streven naar een politiek van inkomens*her*verdeling.

Het is nog steeds niet helemaal duidelijk of het pact van sociale solidariteit een ommekeer heeft veroorzaakt in de sociaal-economische ordening van ons land, dan wel een opvallend moment was in een ontwikkeling die al langer aan de gang was. Wat er ook van zij, het pact is belangrijk omdat het in duidelijke bewoordingen de grondlijnen aanduidt voor een basiscompromis waaraan men zich aan patronale en syndicale zijde bond. Bovendien heeft het pact na de bevrijding als gietvorm gediend voor enkele indringende hervormingen.

Dat ging zo. Bij de terugkeer van de regering uit Londen, in september, werd van Achiël Van Acker minister van arbeid en sociale voorzorg. Hij zorgde er in die hoedanigheid voor dat het pact omgedoopt werd in het 'plan-Van Acker'. Met de besluitwet van 28 december 1944 kwam een eerste luik tot leven: de maatschappelijke zekerheid. De wet verplichtte werknemers en werkgevers bijdragen te storten bij de Rijksdienst voor Maatschappelijke Zekerheid, waardoor de werknemers definitief het recht verwierven op kinderbijslag, jaarlijks verlof, ouderdomspensioenen en vergoedingen bij ziekte, invaliditeit en werkloosheid.

Iets later, met de besluitwet van 9 juni 1945 op de paritaire comités, legde men de eerste steen van wat een indrukwekkend raamwerk van collectieve arbeidsverhoudingen zal worden en een scharnierelement in de uitbouw op sociaal-economisch vlak van wat men nu de pacificatiepolitiek noemt. Eind 1948 is dit tweede luik van het pact, de publiekrechtelijke organisatie van de arbeidsverhoudingen, bijna voltooid. Er zijn dan op drie vlakken overlegorganen uitgebouwd. Op het niveau van de *onderneming* ontmoeten patroons en syndicale verkozenen elkaar in de ondernemingsraad en in het comité voor veiligheid, gezondheid en verfraaiing der werkplaatsen. De ondernemingsraad, die paritair is samengesteld, is werkzaam in alle ondernemingen met ten minste 150 (nu 100) werknemers. Hij houdt zich bezig met sociale en economische aangelegenheden. Het comité voor veiligheid bestond ook reeds hier en daar vóór de oorlog, maar is dan bij wet veralgemeend voor alle

ondernemingen met minimum 50 (nu 20) werknemers. Op ondernemingsvlak is er ook nog de vakbondsafvaardiging of syndicale delegatie. Dat is geen overlegorgaan, maar een soort 'ambassade' én waakhond van de vakbonden in de onderneming. Een tweede niveau is dat van de *bedrijfstakken*. Dit is het domein van de paritaire comités. Deze overlegorganen zijn eigenlijk de spilfiguren in de verhoudingen tussen de sociale partners. Er zijn meer dan honderd van zulke comités. Zij vormen het kader voor onderhandelingen over lonen, arbeidsvoorwaarden en sociale wetgeving. Wat eensgezind wordt besloten en vastgelegd in de collectieve arbeidsovereenkomsten (de cao's) is bindend voor de minister en voor de ondernemingen die van de bedrijfstak deel uitmaken. Op *nationaal* vlak onderhandelen patroons en vakbonden met elkaar in de nationale arbeidsraad, die in 1948 ontstond.

In nog geen drie jaar tijd dus was een indrukwekkende constructie opgetrokken voor het sociaal overleg en het behoud van de sociale vrede, al bleef het weliswaar nog geruime tijd zoeken en tasten naar de precieze spelregels. Gauw bleek trouwens dat de aanwezigheid van overlegorganen het ontstaan van sociale conflicten niet uitsloot. In de periode 1945-1948 brak de ene staking na de andere uit. Maar ze waren van korte duur en uiteindelijk gingen de sociale partners altijd weer rond de onderhandelings-tafel zitten. Vaak deden ze dat ook samen met de regering in het kader van een Nationale Arbeidsconferentie. In die jaren zijn er negen van die conferenties geweest. De inzet van de onderhandelingen was steeds de beheersing van prijzen en lonen. Prijs- en loonbeheersing was een noodzaak in een land dat moeilijkheden had met de bevoorrading, met een zwarte markt en met een economie die weer op gang moest worden gebracht. De opeenvolgende regeringen – geleid door socialistische premiers – waren hierbij zeer actief en wisten de werknemers tot loonmatiging te bewegen en de werkgevers tot uitbreiding van de maatschappelijke zekerheid.

Bij dit alles speelde de socialistische politicus Achiel Van Acker een eersterangsrol. Driemaal was hij eerste minister, tweemaal minister van arbeid en sociale voorzorg. Legendarisch is zijn actie om de steenkoolproductie, die zo belangrijk was in de wederopbouw

van het land, snel op te drijven. Door wervingscampagnes ('het werk van de mijnwerker is van bijzonderen adel'), door burgerlijke mobilisatie van oudgedienden van de mijn, door de inschakeling van Duitse krijgsgevangenen, Polen en incivieken won Achiël Van Acker zijn kolenslag.

De normalisering van het sociaal-economisch leven is dus, alles bij elkaar genomen, vrij snel verlopen. De materiële wederopbouw was na enkele jaren een feit. Ook de economische productie kwam vlug op gang. België ging nu voor vele jaren een regime van sociale vrede tegemoet. Voor het patronaat bracht zoiets het enorme voordeel mee dat de arbeidsverhoudingen hun onvoorspelbaarheid en de conflicten met de arbeiders hun onberekenbaarheid grotendeels verloren. Dat kwam de ontwikkeling van de kapitaalsaccumulatie, en dus van het hele bedrijfsleven ten goede. Zo was ook de basis gelegd voor de uitbouw van wat men later de verzorgingsstaat zou noemen, al zou lang niet iedereen daar even veel de vruchten van plukken.

Dat de politieke stabiliteit in de periode 1945-1950 zoek was, lag dus niet aan het sociaal-economische conflict. De twee andere breuklijnen (de levensbeschouwelijke en de communautaire) waren het, die in de koningskwestie en in de repressieschok het politieke systeem hevige koorts bezorgden. Aan die verschijnselen lag het dat in zes jaar tijd tien regeringen kwamen en gingen, driemaal verkiezingen gehouden werden en één volksraadpleging. De gemiddelde levensduur van die regeringen was zeven maanden. Het land was nauwelijks regeerbaar.

2. Koningskwestie en repressie: 'links' tegen 'rechts'

Tijdens de bezetting groeide een klimaat van verzoening tussen sommige katholieken en vrijzinnigen. In katholieke kringen dacht men bijvoorbeeld toen reeds ernstig aan een schoolpact met de socialisten en de liberalen. Maar die goede wil bleek na de bevrijding niet krachtig genoeg. Twee splijtzwammen, de koningskwestie en de bestraffing van de collaboratie, rukten de katholieken en vrijzinnigen uit elkaar. Na verloop van tijd ervoeren steeds meer mensen die conflicten ook als een openlijke botsing tussen Vlaanderen

en Wallonië. De levensbeschouwelijke en de taalpolitieke tegenstellingen gingen als het ware in de pas lopen.

De koningskwestie

Men weet dat de koningskwestie in haar ontstaan en ontwikkeling een viertal fasen heeft doorlopen. In de periode 1936-1940 groeiden de eerste spanningen rond de koning: de neutraliteitspolitiek ('los van Frankrijk') die hij propageerde, zijn autocratische visie – ook in andere kwesties – ontstemden sommigen. Het gedrag van Leopold III tijdens de meidagen 1940 leidde tot een breuk tussen koning en regering. Een derde fase omspande de bezettingsperiode. De houding van de koning tegenover de bezetter zou hem later kwalijk worden genomen. Ten slotte is er het openbreken van het conflict in de jaren 1945-1950. Hier komt alleen het allerlaatste bedrijf ter sprake.

De koningskwestie is niet meteen na de bevrijding in alle hevigheid losgebarsten. Eind september 1944 verkozen de parlementsleden een regent, prins Karel, omdat Leopold III door het zich terugtrekkende Duitse leger was weggevoerd. De eerste naoorlogse regering van nationale unie onder Hubert Pierlot worstelde trouwens vooral met economische problemen. Had Leopold zijn prerogatieven als koning onmiddellijk na de bevrijding kunnen opnemen, dan had de koningskwestie wellicht een heel andere, minder explosieve, wending genomen. Maar eind 1944 was hij niet in het land. Dit feit maakte het mogelijk dat er rechts en links kampen pro en contra werden gevormd. Na de eerste schermutselingen, in het voorjaar van 1945, zou het polariseringsproces, de vorming van twee onverzoenlijke kampen, onstuitbaar zijn weg banen.

In april 1945 al zorgde de koningskwestie voor spanningen binnen de regering. Het bureau van de BSP verzette zich tegen de automatische terugkeer van Leopold; de CVP* was voor; de liberalen waren verdeeld. Bij de bevrijding van de koning, begin mei 1945, kreeg het polariseringsproces een tweede kans: Leopold was ziek en kon niet naar België komen. De kloof tussen voorstanders en tegenstanders werd snel wijder. Op 17 juli 1945 namen de CVP-ministers ontslag. In de dagen die volgden voerden Kamer en Senaat een bitter en gepassioneerd debat rond twee voorstellen: een CVP-

voorstel tot organisatie van een volksraadpleging en een regeringsvoorstel dat stelde dat beide Kamers in gemeenschappelijke zitting dienden te beslissen, wanneer de onmogelijkheid te regeren voor de koning een einde zou nemen. Het regeringsvoorstel werd aangenomen, maar aan beide kanten vielen onuitwisbare verwijten en verdachtmakingen. Door de beslissing over de terugkeer van de koning aan het parlement op te dragen schoof men het hele probleem op de lange baan. De kampen groeven zich in. De escalatie van het conflict was dubbel. Terwijl het tot dan toe hoofdzakelijk om een grondwettelijk vraagstuk ging, sloeg het probleem nu om in een partijpolitieke kwestie, waarrond zich een ideologische radicalisering (katholieken versus socialisten en communisten) zou voordoen. Bovendien deinde het conflict ook snel uit in de publieke opinie.

Wat te verwachten was, gebeurde. Ook in de verhouding regering-oppositie drong de polarisatie door. Begin augustus 1945 vormde Achiël Van Acker een regering van socialisten, liberalen en communisten. In de CVP, nu in de oppositie, beseftte men dat alleen nog langs electorale weg de strijd om de koning te winnen was. Zij zette de verkiezingen van februari 1946 – de eerste sinds 1939 – in het teken van de koningskwestie. Zij veroverde 92 van de 202 zetels in de Kamer en verwierf ei zo na de volstreckte meerderheid in de Senaat. Maar ook uiterst links – de communisten – scoorde hoog: de Communistische Partij behaalde 23 kamerzetels. De uitslag maakte elke coalitievorming bijzonder moeilijk. Een regering van socialisten, liberalen en communisten kon maar op een krappe meerderheid rekenen. Bovendien werd de Communistische Partij, onder invloed van het gewijzigde internationale klimaat, geleidelijk een verdachte regeringspartner. Op één jaar tijd kwamen er drie ‘linkse’ regeringen, de ene al wankelder dan de andere.

In het voorjaar van 1947 vormde Paul-Henri Spaak een BSP-CVP-regering. Die koerswijziging bracht evenwel niet de verhoopte stabiliteit. De koningskwestie bleef een smeulend vuurtje. En tal van incidenten in verband met de repressie en de subsidiëring van het vrij technisch onderwijs maakten de kloof tussen ‘links’ en ‘rechts’ nog wijder. Eén enkel twistpunt, namelijk de toekenning van kiesrecht aan de vrouwen, vond wel een oplossing. De wet van 26 mei 1948 voerde het vrouwenkiesrecht in.

De regering-Spaak struikelde in mei 1949 en schreef vervroegde verkiezingen uit voor 26 juni 1949. De uitslag gooide de machtsverhoudingen door elkaar. De communisten, die de weerslag van de koude oorlog ondervonden, en de socialisten leden groot verlies. De liberalen en de christen-democraten wonnen. De CVP miste met één zetel de absolute meerderheid in de Kamer, maar was baas in de Senaat. Nauwelijks één jaar later kwamen er weer nationale verkiezingen waarbij de CVP nu in beide Kamers de absolute meerderheid behaalde. In deze nieuwe situatie groeide het conflict tussen katholieken aan de ene kant, socialisten, communisten en een deel van de liberalen aan de andere kant, uit tot een crisis van het regime. Steunend op hun absolute machtspositie, die onder meer tot uiting kwam in een homogene CVP-regering onder Jean Duvieusart, besloten de katholieken in juli 1950 Leopold III terug te roepen.

Daarmee werd een cruciale spelregel in de Belgische politiek overtreden. In een erg verdeeld land als België is politieke stabiliteit slechts te verwezenlijken als de politieke elites in explosieve materies afzien van het gebruik van de regel dat de meerderheidsgroep regeert, regel die in de Angelsaksische democratieën (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk, Canada...) volop werkzaam is. Als in een land als het onze één politieke familie in een delicaat dossier eenzijdig haar wil oplegt, loopt dat uit op een diepe crisis die het bestaan van het systeem zelf in gevaar brengt. In het verleden hadden de politieke leiders dat al begrepen. Zij hebben de meerderheidsregel herhaaldelijk losgelaten en gebruikten in de plaats daarvan tal van vervangende formules als overleg, samenspraak en compromisvorming, die de kern vormen van het scenario van de consensus- of pacificatiepolitiek. Dit scenario was eigenlijk al werkzaam in de vormingsjaren van de Belgische Staat (1830-1847). Als men in 1899 (in het kiesstelsel) de meerderheidsregel bij de zetelverdeling verving door de evenredigheidsregel, was dat vanuit eenzelfde geest. Nu konden ook kleinere politieke formaties gemakkelijker in het parlement doordringen en aan de politieke besluitvorming deelnemen. Het Pact van Loppem (1918), dat een aantal machtsafspraken tussen katholieken, socialisten en liberalen

vastlegde, was een ander geesteskind van de pacificatiepolitiek. 'Regeren met wederzijdse toestemming' is als spelregel dus wel diep in de politieke stijl doorgedrongen. Wie deze norm met voeten treedt, speelt met vuur.

Dat bleek ook in juli 1950. Leopold III kwam terug, maar in een prerevolutionair klimaat: stakingen, onlusten, een dreigende mars op Brussel, doden in Grâce-Berleur. Deze noodlottige kettingreactie kon maar doorbroken worden door een herstel van de geschonden spelregel. Dat gebeurde ook. De nacht van 31 juli op 1 augustus 1950 leverde een typisch Belgisch compromis: de koning zou gaan, het koningschap zou blijven.

Maar we keren nog even terug naar de toestand die was ontstaan na de verkiezingen van juni 1949. De CVP'er Gaston Eyskens vormde na langdurige onderhandelingen een regering met de liberalen. De CVP profiteerde van de nieuw verworven macht en kon met de hulp van enkele koningsgezinde liberalen de organisatie van een volksraadpleging doordrukken. De volksstemming, een voor België erg ongewone besluitvormingsprocedure want gebaseerd op het meerderheidsbeginsel, ging door op 12 maart 1950 en wees uit dat bijna 58 procent van de bevolking voor de terugkeer van de koning was. De kloof tussen de twee kampen was nu in cijfers vastgelegd. Maar wat de zaken zo ingewikkeld maakte, waren de uiteenlopende resultaten in de twee landsgedeelten: in Vlaanderen zegde 72 procent van de kiezers 'ja', in Wallonië slechts 42 procent. Meer dan ooit bleek dat in de koningskwestie verschillende tegenstellingen, ook taalpolitieke, verstrengeld zaten. Het maakte regeren er niet gemakkelijker op en premier Gaston Eyskens nam een week na de volksraadpleging met zijn ploeg ontslag. Uiteindelijk werd een beroep gedaan op iemand die al in de jaren dertig bewees met het pacificatiescenario te kunnen werken: Paul Van Zeeland. Deze riep een rondetafelconferentie bijeen met de drie grote partijen, maar dit ultieme beroep op een conventionele pacificatietechniek kwam te laat. De Kamers werden ontbonden. Verkiezingen op 4 juni 1950. De rest van het verhaal kennen we al.

Achteraf bekeken laat het verloop van de koningskwestie zien hoezeer politiek een mengeling is van emotie en koele berekening, van toeval en historisch gegroeid wantrouwen, van ideologische ijver en demagogie. En hoe snel de spiraal van de polarisering zich ontwikkelt als de inzet van een conflict eenmaal een grote symbolische kracht heeft gekregen. De koningskwestie toonde ook aan, voor wie het nog niet wist, dat de maatschappijvisies die in de strijd rond de koning met elkaar in botsing kwamen, door levensbeschouwelijke en communautaire reflexen werden ondersteund. In 1950 moeten politici als Gaston Eyskens, August De Schrijver, Achiël van Acker... beseft hebben voor welke uitdagingen de Belgische politiek de volgende jaren zou staan. De dramatische ontknopning van de koningskwestie bevatte inderdaad al enkele kiemen van wat men later *'le divorce belge'* zou noemen.

De repressie

Tussen 1945 en 1950 was nog een andere splijtzwam actief geworden: de repressie. Ook hier manifesteerde zich de verstrengeling van levensbeschouwelijke en taalpolitieke elementen.

De bestraffing van de collaboratie greep op een drievoudige wijze in op het maatschappelijke en politieke leven in ons land. Juridisch was het een probleem van herstel van de rechtsorde. Daarnaast was de repressie jarenlang een netelige politieke kwestie voor de opeenvolgende regeringen: herhaaldelijk zouden ministers door dat dossier in zware moeilijkheden komen. Ten slotte veroorzaakte de repressie grote verbittering bij een deel van de katholieke Vlamingen. Op lange termijn zal dit facet, net als het verloop van de koningskwestie, diepgaande gevolgen hebben voor het samenleven van katholieken en vrijzinnigen, van Vlamingen en Franstaligen. Elk van die aspecten komt nu wat uitvoeriger ter sprake.

Juridisch gezien zaten er aan de repressie drie kanten. Er was de bestraffing van de collaboratie die zich *buiten de rechtsorde* afspeelde: de moorden en de aanslagen op collaborateurs tijdens de bezetting en de ontlading van de volkswoede in de eerste maanden na de bevrijding. Een tweede punt was het *ontstaan van de repressiewetgeving*; dat is het werk geweest, eerst van de Belgische regering in Londen, later van de wetgever in het bevrijde België. Maar

het meest indrukwekkende facet is de *repressierechtspraak*. Dit laatste punt wordt nu uitgewerkt

De rechtspraak over het incivisme werd onmiddellijk na de bevrijding toevertrouwd aan militaire rechtbanken. België was immers nog in staat van oorlog. Om de tienduizenden dossiers te kunnen verwerken werden meer dan twintig van die militaire rechtbanken in het leven geroepen. Om hen in staat te stellen om dat massale werk te voltooien, werd de 'oorlogstoestand' bijna vijf jaar op kunstmatige wijze in stand gehouden; pas op 15 juni 1949 is het Belgisch leger op vredesvoet gebracht. Uiteraard is hiertegen vaak verzet gerezen. Men nam immers aan dat burgerlijke strafrechtbanken de repressie serener zouden hebben aangepakt. De militaire rechtbanken bemannen was, zo bleek na de bevrijding, geen gemakkelijke opdracht. Waar moesten de burgerlijke en militaire rechters en de krijgsauditeurs (de openbare aanklagers) vandaan komen? Dikwijls werden jonge, onervaren juristen als krijgsauditeurs aangesteld.

Die proceduremaatregelen hebben zeker gewogen op de kwaliteit van de rechtspraak. Sommige rechters waren te zeer betrokken geweest in het oorlogsgebeuren om de nodige objectiviteit te kunnen opbrengen. De 'geparachuteerde' krijgsauditeurs misten dikwijls de moed om afstand te nemen van de kreten om wraak die de publieke opinie liet horen. En dan de beklagden. Als men nu, veertig jaar later, de cijfers ter zake bekijkt, kan men zich niet van de indruk ontdoen dat de term 'inciviekenjacht' inderdaad van toepassing is. Er werden 405.067 dossiers samengesteld. Uiteindelijk is slecht tegen 57.000 mensen een vervolging ingespannen. Van elke honderd personen die na de oorlog verdacht werden van collaboratie zijn er dus maar zestien vervolgd. 53.000 personen liepen veroordelingen op: 2940 onder hen kregen de doodstraf (en 242 werden geëxecuteerd, de laatste in 1950), 2340 levenslange hechtenis. In totaal werd 350.000 jaar vrijheidsberoving uitgesproken; dit is een gemiddelde van zeven jaar per veroordeelde. Daarnaast waren er andere straffen, als beroving van rechten en verbeurdverklaringen van goederen, waarvan het effect voor de betrokkenen veel langer voelbaar bleef. Veel kritiek was er ook op de grote schommelingen in de strafmaatregelen. Voor hetzelfde delict konden de

straffen variëren van drie maand tot tien jaar opsluiting. Dit had vaak te maken met de op- en neergaande gemoedsstemming bij de bevolking. De terugkeer van bevrijde gevangenen uit de concentratiekampen, bijvoorbeeld, wekte haatgevoelens die via druk op de krijgsauditeurs en rechters werden omgezet in strengere bestraffing van de incivieken. Ook kreeg een gedeelte van de bevolking de indruk dat politieke collaboratie veel zwaarder werd gestraft dan economische.

De repressie was ook een regeringsprobleem. Herhaaldelijk werd de regering in het parlement geïnterpelleerd. Nu eens omdat haar repressiepolitiek zogenaamd te zacht was, dan weer omdat ze te streng overkwam. In november 1948 diende de toenmalige minister van justitie, Paul Struye, af te treden omdat hij de doodstraf van twee medestanders van Léon Degrelle in levenslange opsluiting had omgezet. Vier jaar later zou een andere minister van justitie, Joseph Pholien, in soortgelijke omstandigheden ontslag moeten nemen.

Het repressievraagstuk woog zwaar op de verhoudingen tussen katholieken en vrijzinnigen, tussen Vlamingen en Franstaligen. Sommige Franstalige politici probeerden al meteen na de bevrijding de smet van de collaboratie op de Vlamingen en meer bepaald de Vlaamse katholieken te leggen. Aan Vlaams-katholieke zijde kreeg men snel de indruk dat sommige politici en rechters de repressie misbruikten om de katholieke bevolking in Vlaanderen in het hart te treffen. Dit vergrootte aanzienlijk het wederzijds wantrouwen. Samen met de escalatie van de koningskwestie werkte dit de verwijdering tussen katholieken en vrijzinnigen sterk in de hand. Het wakkerde ook de wederzijdse vijandigheid tussen Vlamingen en Franstaligen aan. In diezelfde periode zouden nog andere gebeurtenissen deze tegenstelling vergroten. Eén jaar na de bevrijding kwam een Waals Nationaal Congres bijeen dat de federalistische (en zelfs separatistische) tendensen in Wallonië scherp tot uiting deed komen. In maart 1946 werd de IJzertoren gedynamiteerd. Die explosie sloeg diepe wonden in veel Vlaamse kringen. De schok was ternauwernood verwerkt, toen bleek dat de talentelling van 1947, waarvan velen het onwetenschappelijk karakter vermoedden, de taalgrens in het voordeel van de Franstaligen zou

verleggen. De publicatie van de dubieuze resultaten kon voorlopig gestuit worden, maar het statistisch zwaard van Damocles bleef boven Vlaams-Brabant hangen.

Het lijkt wel of in de periode 1945-1950 de jaren dertig werden overgedaan: regeringsinstabiliteit, bittere strijd tussen de levensbeschouwelijke groepen en tussen de taalgemeenschappen. Alleen in het sociaal-economisch veld heerste de relatieve rust van de pacificatie.

Het is in deze jaren duidelijk geworden dat in de meeste conflicten, welk spanningsveld ze ook voortbracht, dezelfde tegenstrevers met elkaar in de clinch gingen: de Vlaamse christen-democraten aan de ene kant, de Waalse socialisten aan de andere kant. Dat komt zo. Met de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht in 1919 treden twee nieuwe politieke zwaargewichten op het voorplan: het Waals socialisme aan de ene kant, de Vlaamse christen-democratie (dat merkwaardig conglomeraat van christelijke arbeidersbeweging, Boerenbond, middenstand en burgerij) aan de andere kant.

Hun politieke gewicht spreekt sindsdien uit vele cijfers: de Waalse socialisten zijn baas in zowat alle steden in het zuiden, in twee van de vier provincies en ze bezetten het grootste deel van de tijd meer dan de helft van de Waalse parlementszetels. De Vlaamse christen-democraten verwerven een soortgelijk machtoverwicht in het noorden van het land. Die spectaculaire groei van het Waalse socialisme en de Vlaamse christen-democratie is één gegeven.

Daarnaast is er het feit dat zij, zeker na 1945, in elk politiek conflict frontaal met elkaar in botsing komen. Dat is goed te begrijpen.

In de confrontatie tussen Waalse socialisten en Vlaamse christen-democraten komen de drie grote spanningsvelden die onze politiek beheersen, volop tot uiting: vrijzinnigheid versus katholicisme, Wallonië versus Vlaanderen, voorstanders van klassenstrijd versus voorstanders van klassensamenwerking. Ze zijn als het ware voorbeschikt om in elk conflict als de kern van de rivaliserende kampen op te treden. Dat was een constante, die ook in de komende decennia waarneembaar zou zijn. Wat wisselde, waren de allianties die rond de hoofdrolspelers gestalte kregen. Tussen 1945 en 1950 rukten rond de Waalse socialisten de meeste (ook liberale) vrijzinnigen uit

Vlaanderen en Wallonië mee op, in wat toen 'links' genoemd werd. In 'rechts' vormden de Vlaamse katholieken een bondgenootschap met de overgrote meerderheid van de geloofsgenoten van over de taalgrens.

Niet alleen de allianties waren een wisselend gegeven. Ook het klimaat, waarin de strijd zich afspeelde, veranderde. De koude oorlog, waarvan sprake in de vorige bladzijden, bleef niet duren. In de plaats ervan kwam de gewapende vrede. Maar eerst moest nog een schooloorlog worden uitgevochten.

1950-1960

Eerst schoolstrijd, dan godsvrede

Toen Boudewijn I op 17 juli 1951 voor de verenigde Kamers de grondwettelijke eed aflegde, was het gerommel dat de ontkenning van de koningskwestie in de grootste partij had veroorzaakt, nog niet gestild. Dat Leopold troonsafstand moest doen, uitgerekend onder een homogene CVP-regering, toen de CVP baas was in de Kamer en Senaat, had die partij een traumatische schok bezorgd. Eerst wierp de ontgoochelde aanhang de volle schuld op de linkse Walen, die met straatgeweld hun minderheidsstandpunt aan de rest van het land hadden opgedrongen. Maar ook de CVP-leiding kreeg zware verwijten toegestuurd. Er kwam een onderzoekscommissie en er vielen enkele koppen. De partij kreeg een nieuwe voorzitter (Théo Lefèvre) en ook de regering werd vervangen. Joseph Pholien voerde vanaf augustus 1950 de homogene CVP-ploeg aan. Een jaar later werd prins Boudewijn de vijfde koning der Belgen. Vier dagen vóór de troonsbestijging was het eerste 'schot' gevallen in het conflict dat de jaren vijftig door en door zou tekenen: de schooloorlog.

In zekere zin doen de jaren vijftig op politiek gebied denken aan de periode die er net aan voorafging. Weer zal rond een kwestie die de machtsblokken in het land als cruciaal ervaren, het 'regeren met wederzijdse toestemming' enige tijd niet worden toegepast. Weer leidt dat tot een bittere explosieve strijd die gedeeltelijk op straat zal worden uitgevochten. In tegenstelling tot de jaren 1945-1950 echter zal uiteindelijk een langdurig vergelijk gevonden worden.

De rivalen in de schoolstrijd waren de christen-democraten en een tijdelijk verbond van socialisten, liberalen en communisten. Maar de mobilisatie in beide kampen reikte veel verder dan de par-

tijpolitieke aanhang. De botsing was er een tussen machtsblokken, die men naar Nederlands voorbeeld 'zuilen' heeft genoemd. Aan de ene kant stond een blok van katholieke organisaties, aan de andere kant een alliantie van socialistische en liberale verenigingen alerhande.

1. Verzuiling

Om spraakverwarring te vermijden is het goed vooraf te weten welke inhoud de term verzuiling hier heeft. Het woord is oorspronkelijk in Nederland ontworpen om te wijzen op het ontstaan en de groei van aparte 'werelden' voor katholieken, protestanten en socialisten in de politiek, het onderwijs, het jeugdwerk, de ziekenzorg... De term is zo'n veertig jaar geleden voor het eerst ook op Belgische toestanden toegepast. Het hoogtepunt in de ontwikkeling van de verzuiling in België lag tussen 1930 en 1960. De zuilen omspannen toen de hele mens. Men werd in zo'n 'wereld' geboren (bijvoorbeeld in een katholieke materniteit) en een groot gedeelte van het leven speelde zich binnen de grenzen van dezelfde zuil af: school, jeugdbeweging, ziekenhuis, mutualiteit, sportvereniging, cultuurvereniging, vakbond, bibliotheek, ziekenzorg aan huis, bejaardenbond, politieke partij... waren op levensbeschouwelijke grond georganiseerd. Het contact met de andersdenkenden was miniem. De legerdienst betekende voor de mannen vaak de eerste stap buiten de zuil (al was er een organisatie voor de katholieke dienstplichtigen en een andere voor de socialistische); nadien trad men onmiddellijk terug binnen de beslotenheid en de bescherming van de kring der 'geloofsbroeders'. Waar het kon werd ook in het wonen de verzuiling doorgevoerd: socialistische gemeentebesturen bouwden flats voor socialisten; waar een CVP-meerderheid het voor het zeggen had, kwamen wijken met eengezinswoningen voor katholieken.

Dit alles hield voor het politieke regime een dubbel risico in. Ten eerste leerde men de 'andersdenkenden' eigenlijk hoofdzakelijk kennen langs de opiniebladen van de eigen zuil, wat een objectieve benadering bemoeilijkte en grove stereotypen in het leven hield. Bij conflicten als de schoolstrijd bleek welke gevaarlijke af-

metingen de wederzijdse antigevoelens konden aannemen. Een ander risico lag in de grote mobiliseerbaarheid van de bevolking: met een combinatie van ideologische strijdleuzen ('de ziel van het kind') en goed geëquipeerde strijdorganisaties was het mogelijk de inzet van honderdduizenden uit te lokken, wat dan op zijn beurt de hevigheid van de conflicten fel aanwakkerde.

De historiek nu van dit verschijnsel. Velen hebben de neiging om het ontstaan van de verzuiling te situeren in de periode tussen de twee wereldoorlogen. Zij gaan ervan uit dat in die jaren het onderwijs, de caritas, het jeugdwerk, de pers, de ziekenzorg, het cultureel werk en dergelijke een katholieke of een socialistische of een liberale kleur gekregen hebben. De spelregels waarop de verzuiling rust, dateren echter van veel vroeger. De historische wortels liggen in de eerste 75 jaar van de Belgische staat. Geconfronteerd met het netelige probleem van de afbakening van de rol van de staat en die van de Kerk, heeft de politieke elite toen al een beroep gedaan op een strategie van onderaanneming: tal van maatschappelijke activiteiten waarrond hevige conflicten konden ontstaan tussen katholieken en vrijzinnige liberalen (zoals onderwijs, caritas, ziekenzorg) werden aan het particulier initiatief 'uitbesteed'. Daardoor namen de conflictkansen af en de compromiskansen toe. De katholieken konden dan immers min of meer zelfstandig de fundamentele opties nemen, bijvoorbeeld inzake onderwijs.

Deze ontwikkeling was niet zozeer een uiting van grote wijsheid van de kant van de politici, maar veeleer het product van politiek realisme. De levensvatbaarheid van de Belgische natie hing in de eerste decennia na 1830 immers in grote mate af van de bereidheid van de katholieke bevolking om de nieuwe staat te erkennen. Dat verliep niet probleemloos, vooral niet toen bleek dat de katholieke pogingen om een stevige macht *over* de staat te vestigen, zonder succes bleven. De uitweg lag in de uitbouw van macht *in* de staat. Dit is het Belgisch basiscompromis bij uitstek: de katholieken erkennen de principes van de wereldlijke staat, die de liberalen zo dierbaar waren (namelijk vrijheid van opinie, onderwijs en vereniging), maar gebruikten die beginselen om een katholieke 'deelstaat' tot stand te brengen. Ze deden dat door over het hele land honderden katholieke organisaties te verenigen rond de Kerk.

Vanaf 1880 zouden de socialisten een zelfde strategie ontwikkelen. De liberalen volgden na 1920.

Vijfentwintig jaar geleden begon een nieuwe evolutie. Geleidelijk groeiden de zuilen tot machtsapparaten waarin de oorspronkelijke grondslagen ten dele hun betekenis verloren. Wat nu telt is de verworven machtspositie die – als bij het monopolyspel – dient om invloedssferen af te bakenen en brede stukken van de samenleving te bezetten. De term verzuiling wijst dan op twee heel opvallende karaktertrekken van de Belgische samenleving. Ten eerste: de aanwezigheid van drie machtsblokken of netwerken van organisaties waarvan de invloed ver reikt én in de diepte (op alle niveaus van de politieke besluitvorming) én in de breedte (de raad van beheer van de BRT*, de benoeming en promotie van rechters, de cultuurcentra, de ziekenzorg, de geschreven pers). Tweede kenmerk: de merkwaardige combinatie in deze machtsblokken van verworven autonomie tegenover de staat (het particulier initiatief) en overheidssubsidiëring van de eigen activiteiten. Of om het met de woorden van de Nederlandse socioloog Van Doorn te zeggen: ‘een bijna geniale formule: baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap’.

2. Schoolstrijd

De schoolstrijd zelf voltrok zich in twee fasen.

1. Onder de homogene CVP-regeringen (1950-1954) werd de schoolwetgeving van minister Pierre Harmel ontworpen, ter subsidiëring van het vrij secundair onderwijs.

2. Na de verkiezingen van 11 april 1954 werd een regering gevormd van socialisten en liberalen die met haar onderwijsbeleid een revolte van de katholieke bevolking zou veroorzaken.

1. Het was te verwachten dat, als er in de naoorlogse periode een schoolstrijd uitbrak, het secundair onderwijs de inzet zou zijn. Demografische ontwikkelingen, de vraag van de industrie naar beter gekwalificeerde arbeidskrachten en een stijging van de scholingsgraad hadden de schoolbevolking in het secundair onderwijs doen toenemen. Dit woog zwaar op het onderwijsbudget van de staat,

maar ook op dat van het katholiek onderwijs dat, omdat het niet van staatswege gesubsidieerd werd, aangewezen was op het innen van schoolgeld en bezuinigen op de wedden van de leerkrachten. In de ogen van veel katholieken bracht dit de vrije schoolkeuze in het gedrang. Onder de regering-Pholien werkte onderwijsminister Pierre Harmel een voorlopige subsidieregeling uit, die op 13 juli 1951 in het parlement werd goedgekeurd. De oppositie interpreteerde dit als een schot voor de boeg van het officieel onderwijs. In september 1951 kwamen de verdedigers van de officiële school een eerste maal op straat.

Ondertussen ging het niet zo goed met de regering-Pholien. In het eerste jaar van haar bestaan had ze zich onpopulair gemaakt door de dienstplicht te verlengen tot 24 maanden, door zeer hoge militaire uitgaven op te leggen en door een te zwakke strijd tegen de werkloosheid. Zelfs in CVP-kringen was haar populariteit fel gedaald. Na herhaald aandringen van de oppositie en van de eigen partijleiding zou Joseph Pholien uiteindelijk ontslag nemen begin januari 1952. De nieuwe homogene CVP-regering werd gevormd door Jean Van Houtte.

Pogingen van de regering om bepaalde gevolgen van de repressie uit te schakelen en het verzet van de oppositie daartegen, de harde parlementaire discussies rond een overeenkomst met het Vaticaan over de organisatie van de kerkelijke hiërarchie in Belgisch Kongo, maakten de kloof tussen katholieken en vrijzinnigen wijder. Maar het was vooral de onderwijswetgeving van minister Pierre Harmel die de strijd tussen de twee kampen zou aanwakkeren.

De schoolwetten van Pierre Harmel besloegen de hele waaier van onderwijsproblemen. De belangrijkste: de organieke wetten op het middelbaar, het normaal en het technisch onderwijs, die de oprichting, erkenning en subsidiëring van scholen regelen; de wet van 17 december 1952 die 'gemengde commissies' in het leven riep: daarin moesten vertegenwoordigers van het officieel en het vrij onderwijs adviezen formuleren in verband met de oprichting en de leerprogramma's van rijksscholen, en over de erkenning van katholieke scholen. Voor de oppositie hield de wetgeving-Harmel een regelrechte oorlogsverklaring aan het rijksonderwijs in. De ruime betoelaging van het katholiek onderwijs beschouwde ze als oneer-

lijke concurrentie. Men nam het de minister vooral kwalijk dat hij via de gemengde commissies (een soort 'paard van Troje') katholieken een controlerecht gaf op het rijksonderwijs.

2. De verkiezingen van 11 april 1954 stonden begrijpelijkerwijze in het teken van de schoolstrijd. De socialisten ondersteunden hun campagne bovendien met de aantrekkelijke belofte dat ze de duur van de legerdienst zouden verminderen. De CVP kreeg zware klappen: het kiezerskorps ontnam haar dertien zetels in de Kamer en vijf in de Senaat. De absolute meerderheid ging verloren. De socialisten en de liberalen liepen met de winst weg. Het CVP-feest was uit. De BSP en de liberale partij vormden een regering onder Achiel Van Acker. Zoals te verwachten viel, zou het antiklerikalisme het bindteken tussen de coalitiepartners worden. Twee sectoren leenden zich bijzonder goed voor het opzetten van een offensief: het onderwijs en Belgisch Kongo.

Rond onderwijsminister Léo Collard deden zich de eerste schermutselingen voor. In september 1954 dankte hij 110 leraren af uit het officieel onderwijs, die een diploma van een katholieke instelling bezaten. Het protest was nog niet geluwd toen bij de opening van het parlementair jaar – begin november 1954 – bleek dat op de begroting bijna een half miljard frank minder toelagen voor het vrij onderwijs waren voorzien. Auguste Buisseret, minister van koloniën, stelde een aantal maatregelen voor die de overplanting van de tegenstellingen tussen vrijzinnigen en katholieken naar Kongo inhielden. Op 1 februari 1955 presenteerde Léo Collard de hoofdbrok van zijn onderwijsbeleid: een hele serie ontwerpen die de wetgeving-Harmel neutraliseerden, de subsidies aan de katholieke scholen drastisch verminderden en op tal van andere vlakken door de katholieken als zeer discriminerend werden ervaren. In beide kampen maakte men zich klaar voor een bittere stellingenoorlog.

Achteraf bekeken is het duidelijk dat het in de schoolstrijd niet in de eerste plaats ging om afgedankte leerkrachten of ingekrompen toelagen. In wezen betrof het de 120 jaar oude strijdvraag over de respectieve plaats van de staat en van het vrij initiatief (in casu: de katholieke organisaties) in de organisatie van maatschappelijke activiteiten. Het was ook niet de eerste keer dat hierrond 'oorlog'

uitbrak. In het verleden was wel herhaaldelijk een soort godsvrede tussen de strijdende partijen tot stand gekomen.

Wel is de vraag waarom de politieke elite tussen 1952 en 1957 de lessen uit het verleden vergat en de brandende lont zo lang in het kruitvat liet. Léo Collard en Théo Lefèvre – in die dagen de hoofdrolspelers in de strijd – hebben in 1970 zowel de inzet als de oorzaken van de escalatie als volgt beschreven. Léo Collard: ‘Ik heb de schooloorlog niet verklaard. Men heeft mij een schoolstrijd opgedrongen. (...) Het is steeds de socialistische opvatting geweest dat de staat niet alleen het recht maar zelfs de plicht heeft onderwijs in te richten dat voor iedereen toegankelijk is. Aan katholieke zijde vocht men dat recht aan. Men beweerde dat de staat slechts een subsidiaire rol had, dat hij slechts mocht optreden als het vrij initiatief tekort schoot. Het eerste beginsel dat ik in mijn ontwerp inschreef was de erkenning van dit recht. Hierop kwam hevig verzet. Ik wil niet hovaardig doen, maar vier jaar later wordt in het schoolpact ditzelfde recht erkend en vandaag komt niemand daar nog op terug. (...) Bovendien ging ik ervan uit dat het officiële onderwijs moest worden gegeven in een bepaalde geest, die ik graag de “objectieve neutraliteit” noem. (...) Maar hieruit vloeide voor mij voort – en het schoolpact heeft dat beginsel bekrachtigd – dat de leerkrachten in het officieel onderwijs in diezelfde geest en neutraliteit moeten zijn opgeleid. Welnu mijn voorganger Pierre Harmel had het rijksonderwijs systematisch vol katholieke leerkrachten gestopt. Dit is trouwens een van de redenen geweest waarom 110 katholieke interimarissen zijn afgedankt geworden. De manier waarop dat gebeurde was nogal bruut, dat geef ik toe. (...) Het werd aangegrepen als de formele reden voor het begin van de vijandelijkheden. De ware oorzaak lag echter in de betwisting rond de suppletieve rol van de staat.’

Théo Lefèvre: ‘... in die tijd hadden wij werkelijk de indruk dat het voor ons, katholieken, een zaak van leven of dood geworden was. Buset (BSP-voorzitter) had bedreigd ons voor honderd jaar in de oppositie vast te kluisteren. De basis vroeg kordaatheid. Wij vreesden de ontmoediging en wilden niet het lot kennen van de katholieken in Frankrijk die politiek meer en meer in de hoek wer-

den gedrongen om uiteindelijk van geen tel meer te zijn.' (Beide citaten komen uit de interviewbundel van Hugo De Ridder en Frans Verleyen, *Waar is nu mijn mooie boomgaard?*)

De schoolstrijd speelde zich zowel binnen als buiten het parlement af. De ontwerpen van minister Léo Collard lokten in juni en juli 1955 zeer woelige debatten uit in Kamer en Senaat. Ook buiten het parlement waren de botsingen talrijk. De kerkelijke hiërarchie kwam achtmaal tussen met een publieke verklaring. In het katholieke kamp was de mobilisatie toevertrouwd aan een Nationaal Comité voor Vrijheid en Democratie dat onder meer drie grote en rumoerige betogingen in Brussel organiseerde. De laatste, op 10 juli 1955, bracht volgens de organisatoren zo'n 250.000 man op straat. Een petitie met meer dan twee miljoen handtekeningen werd aan de koning bezorgd. Aan beide zijden was men niet vies van – om het zacht uit te drukken – extravagante actiemiddelen. Bij de tweede protestbetoging van de katholieken in Brussel, die trouwens verboden was door de Brusselse burgemeester, dwong de minister van binnenlandse zaken Piet Vermeulen het radio-instituut een eenzijdige berichtgeving te verspreiden. Het Comité voor Vrijheid en Democratie werkte met wachtwoorden als boycot van postgiro en ASLK* en van producten van fabrikanten die als vrijzinnig bekendstonden. Net als in 1950 was een conflict aan de controle van de politieke elite ontsnapt. Kon de vrede nog worden hersteld?

De verkiezingen van 1 juni 1958 gooiden de kaarten door elkaar. De regeringspartijen verloren; de CVP won haar absolute meerderheid terug in de Senaat, niet in de Kamer. De ontknoping van de schoolstrijd was al even verrassend als deze van de koningskwestie: reeds enkele weken na de verkiezingen gingen drie katholieke, drie socialistische en drie liberale politici aan tafel zitten. Het 'regeren met wederzijdse toestemming' was in eer hersteld. Op 6 november 1958 parafeerden ze het schoolpact. Het werd tien dagen later op de partijcongressen goedgekeurd. De godsvrede was er. Ondertussen had Gaston Eyskens eerst een minderheidskabinet van christen-democraten geleid, maar op 6 november 1958 verruimde hij deze regering tot een rooms-liberale coalitie.

Hoe is het dan toch tot pacificatie gekomen? Men vergeet niet dat de schoolstrijd uit de hand was gelopen omdat de katholieken

vóór 1954, de socialisten en liberalen later, overtuigd leken dat ze met enkele kloeke ingrepen in het onderwijs hun macht aanzienlijk konden vergroten. In zo'n situatie denkt men niet aan overleg en compromisvorming, eerder aan offensief en verovering. In de loop van de jaren vijftig hebben 'rechts' (de katholieken) en 'links' (de vrijzinnige socialisten en liberalen) evenwel moeten ervaren en aanvaarden dat in ons land overheersing van het ene blok door het andere niet mogelijk is.

'Rechts' kreeg een eerste opdoffer in juli 1950: het kon in de koningskwestie zijn feitelijke meerderheid niet verzilveren omdat in links Wallonië een revolte dreigde. De verkiezingen van 1954 leerden de CVP opnieuw dat een duurzaam overwicht buiten haar mogelijkheden lag. De stembusresultaten van 1958 confronteerden nu ook de socialisten en liberalen met de harde werkelijkheid: in hun strijd om de macht waren katholiek 'rechts' en vrijzinnig 'links' terechtgekomen in een patstelling – om het met een schaafterm te zeggen. De katholieken vormden een meerderheid in Vlaanderen, de vrijzinnigen een meerderheid in Wallonië; de katholieken hadden evenwel een kwetsbare minderheid in Wallonië, de anderen in Vlaanderen. Nu bleek ook dat in deze politieke machtsverhoudingen niet veel beweging meer te krijgen was, ook niet met de school als hefboom. Het was een heilzame patstelling want ze temperde de agressiviteit van vooral de Waalse socialisten en de Vlaamse christen-democraten. Beide meerderheidsgroepen bekeerden zich tot het compromis. Ze deden dat omdat ze nu wel wisten dat ze elkaar niet konden overheersen en ook omdat een compromis de meeste waarborgen inhield voor de minoritaire 'geloofsbroeders' in het andere landsgedeelte. Deze ingewikkelde machtsverhoudingen werden in het schoolpact bevroren voor wat de onderwijskwestie betreft, maar later ook gebruikt voor afspraken op tal van andere domeinen, zoals het cultuurbeleid, het maatschappelijk werk, het beheer van de BRT*, enzovoort.

Er was nu een merkwaardige machtsbalans – een zeker evenwicht in de krachtsverhoudingen – werkzaam. De Vlaamse christen-democraten waren wat sterker in het parlement, dat wel, maar de Waalse socialisten compenseerden dat dan weer met de steun van

een strijdlustigere vakbeweging en door hun sterke lokale machtsposities. De rivalen hielden elkaar afwisselend in een houdgreep. Bovendien was er in die machtsbalans niet veel beweging meer te krijgen, zeker niet in de jaren vijftig. Die toestand dwong de eeuwige rivalen tot redelijkheid, tot zakelijkheid en pragmatisme in de behandeling van explosieve materies. Men begrijpe mij dus goed: het compromis dat eind juli 1950 de koningskwestie ontmiijnt en het schoolpact van 1958 zijn niet de vrucht van verdraagzaamheid of waardering voor elkaars standpunten. Elke Belgische godsvrede is veeleer het product van politiek realisme: *If you cannot beat them, do business with them.* In de jaren vijftig ervaart de politieke elite die machtsbalans die haar tot compromissen dwingt als iets drukkends, als een gedwongen huwelijk tussen machtsblokken. Maar die negatieve interpretatie valt weg kort na 1960 en in de plaats komt wat men de sfeer van een verstandshuwelijk zou kunnen noemen. De latere rooms-rode coalitie Lefèvre-Spaak (1961-1965) is daar op regeringsvlak een treffende uiting van.

Er was nog een tweede factor werkzaam, die de christen-democraten, de socialisten en de liberalen uiteindelijk rond de onderhandelingstafel bracht. In de eerste fase van de schoolstrijd wisten katholieken en vrijzinnigen de eigen troepen probleemloos te mobiliseren voor een confrontatie met de andersdenkenden. Maar geleidelijk taande in beide kampen de levensbeschouwelijke solidariteit. In het katholieke kamp werd de christelijke arbeidersbeweging onrustig. Ze wilde zich niet blijvend laten meeslepen in levensbeschouwelijke conflicten omdat ze in de 'heilige alliantie' met de patroons, de boeren en de middenstanders te veel van haar identiteit als arbeidersbeweging verloor. (Het was trouwens niet de eerste keer dat zich in de katholieke zuil zoiets voordeed. Ook tijdens de koningskwestie waren sommige syndicale leiders van mening dat de terugkeer van de koning één programmapunt was, dat niet mocht leiden tot verwaarlozing van andere, sociaal-economische, actiepunten).

Ook in de andere groep deden zich soortgelijke verschijnselen voor. In de schoot van het Algemeen Belgisch Vakverbond (ABVV) eisten sommige militanten voorrang voor de sociale problematiek.

Er waren discrete contacten tussen christelijke en socialistische syndicalisten die de levensbeschouwelijke oorlogvoering beu waren. Ook in de socialistische partij rees verzet tegen de sociaal-conservatieve politiek van de regering-Van Acker. Er kwamen barsten in wat toen nog het 'linkse' kamp genoemd werd. De verwijdering tussen socialisten en liberalen was voorgoed begonnen. Ze zouden van nu af aan echt als aparte politieke familie gaan optreden. Daarmee drongen ook de sociaal-economische tegenstellingen voorgoed binnen in de verzuiling.

Beide kampen marcheerden dus niet meer op als één hecht blok. Zo namen de kansen op een vergelijk toe.

3. De vruchten van het schoolpact

Het schoolpact van 1958 legde een aantal principes vast: de vrijheid van schoolkeuze diende gewaarborgd; het voortgezet onderwijs zou kosteloos zijn voor iedereen; de leerkrachten in het vrij en het rijksonderwijs zouden dezelfde bezoldiging ontvangen, door de staat betaald; de staat kreeg het recht een volledig net van onderwijsinstellingen uit te bouwen; het vrij onderwijs zou wedde-, werkings- en uitrustingsstoelagen ontvangen. Op 29 mei 1959 werden de bepalingen in wet omgezet.

Het effect van het schoolpact op het politiek leven was enorm.

1. Het pact nam akte van een politiek feit, namelijk dat de rivaliserende groepen in de levensbeschouwelijke strijd in een patstelling waren terechtgekomen. Tegelijkertijd bevroor het deze situatie. Het hield ook de erkenning in van de stelling dat beslissingen, eenzijdig door één enkele politieke familie genomen, de stabiliteit van het politiek regime in gevaar brengen. Het schoolpact voerde op duurzame wijze het 'regeren met wederzijdse toestemming' in.

2. Het is duidelijk dat de regeling die in het schoolpact is getroffen, neerkomt op het werken met een principe dat hier vroeger al besproken is: de overheid geeft een gedeelte van haar opdrachten in onderaanneming aan derden. Dit beginsel is verre van nieuw. De toepassing ervan na 1960, ook buiten het onderwijsdomein, schept evenwel een nieuwe toestand omdat op dat moment al veel meer maatschappelijke activiteiten, op een grotere schaal ook, door

de overheid gefinancierd werden. Het gevolg was wel dat de zuilen nog meer middelen kregen en zich nog steviger gingen inplanten.

3. Er kwamen – tien jaar na de uitbouw van het sociaal-economisch overleg – ook in het levensbeschouwelijk spanningsveld overlegorganen en onderhandelingsprocedures tot stand. De Vaste Schoolpactcommissie is er een van. Later zullen deze instellingen model staan voor het overleg in andere maatschappelijke domeinen (zoals de gezondheidszorg, het cultuurbeleid, het maatschappelijk werk, de BRT).

4. Het schoolpact wijzigde ook de politieke effecten van de verzuiling. Voorheen waren de zuilen in eerste instantie een soms gevaarlijke factor van *verdeeldheid*, vooral op levensbeschouwelijk gebied. Nu schiep men spelregels waardoor de verzuiling een handig instrument van *verdeling* werd. Tal van schaarse goederen in de politiek (overheidsgeld, jobs, mandaten, zendtijd, en dergelijke) kunnen nu volgens afgesproken doseringen over de katholieke organisaties aan de ene kant, de socialistische en liberale aan de andere kant verdeeld worden. Men weet aan wie men welk stuk van de koek moet geven. Alleen is het nog nodig de weegschaal nu en dan te ijken, bijvoorbeeld na verkiezingen. Het gebruik van deze spelregel heeft de politici er soms toe gebracht verzuiling in het leven te roepen waar ze ontbrak. *Pour les besoins de la cause*.

5. Het pact haalde zo de lont uit een gevaarlijk kruitvat. Vanaf 1959 verloor de levensbeschouwelijke verdeeldheid in ons land iets van haar onwrikbaarheid. Er kwam ruimte voor wat meer openheid en verdraagzaamheid en dat zou na 1965 in de traditionele partijen leiden tot stoutmoedige hervormingsplannen.

6. Toch kan men zich niet van de indruk ontdoen dat de conflictregeling tussen de katholieken en de vrijzinnigen onvoltooid is gebleven en is blijven steken in een gewapende vrede. De levensbeschouwelijke pacificatie berust vooral op een zakelijk praten met de anderen vanuit de overweging dat zij een bepaalde machtspositie hebben verworven. Er is, met andere woorden, maar weinig sprake van een aanvaarden van de anderen als dragers van een waardestelsel dat kan bijdragen tot het algemeen welzijn. Ons politieke stelsel bleef aldus georganiseerd op basis van een wederzijds wantrouwen. In elke hoek van het maatschappelijk tehuis wordt

sindsdien door vertegenwoordigers van de oorspronkelijke kampen toezicht uitgeoefend op de naleving van de wapenstilstand. Het controlepersoneel wordt hoofdzakelijk geleverd door de traditionele partijen. Zij zijn de nachtwakers van het systeem geworden. Zij nemen daartoe mandaten op in de intercommunales, in de parastatalen, in de beheerraden van rijksuniversiteiten, etcetera. Dit heeft ertoe geleid dat allerlei en eigenlijk veel te veel dingen in de sfeer van de partijpolitiek zijn terechtgekomen die daar op zich genomen niet thuishoren, zegt Bertrand De Clercq in *Kritiek van de verzuiling*. Men denke aan de partijpolitieke invloeden onder meer bij de benoeming van rechters.

7. In de jaren na het schoolpact groeide zo een wat paradoxale toestand. Godsdienst en levensbeschouwing verloren aan betekenis in de politiek. Toch ging de verzuiling van het maatschappelijk leven door. Wel verschraalde ze in vele gevallen tot een partijpolitieke verzuiling.

8. Er zijn nog andere schaduwzijden. Het doseringsmechanisme, waarmee men kredieten, ambten en dergelijke verdeelt, werkt in feite als een monopolie van de drie machtsblokken. Initiatieven die zich niet onder een katholieke, een socialistische of een liberale paraplu zetten, blijven in de kou staan. Vaak toch. Bovendien dwingt een dergelijk systeem de mensen ertoe kleur te bekennen op een wat kunstmatige wijze. En wie geen gele, blauwe of rode trui wil aantrekken, wordt op basis van even artificiële criteria (de 'kleur' van het diploma...) in een zuil ondergebracht. Daarvan gaat een beklemming uit die voor velen ondraaglijk is geworden. Ook werkt de doseringsobsessie vaak met een soort mechanische gelijkheids-idee: als de ene zuil in een van haar vertakkingen van de overheid een of andere voorziening krijgt, moet dat in de andere zuil dan ook maar. Ongeacht de vraag of er daar wel behoefte is aan zo'n voorziening. Ofwel zoekt men ijverig naar 'compensaties'.

4. En de andere spanningsvelden?

De schoolstrijd heeft zonder twijfel de andere spanningsvelden in ons land overschaduwd. Er is wel gezegd dat in het diepere volksbewustzijn in Vlaanderen, de wetten van Léo Collard een Waals eti-

ket droegen (Ruys, *De Vlamingen*), maar de verstrengeling tussen de diverse tegenstellingen was veel minder aanwezig in de schoolstrijd dan in de koningskwestie.

Hoe ontwikkelden zich de relaties tussen Vlamingen en Franstaligen tussen 1950 en 1960? Reeds onder de homogene CVP-regeringen was een proces van verwijdering ingezet tussen de twee taalgroepen in de Christelijke Volkspartij. Meningsverschillen over de liquidatie van het repressievraagstuk en de opname in de CVP van enkele Vlamingen (Jozef Custers, Victor Leemans en Emile De Winter) die onder de oorlog topambten hadden bekleed, waren daar verantwoordelijk voor. Dat laatste manoeuvre vertraagde anderzijds de groei van de volksnationale partij, die in Vlaanderen al enkele jaren in de steigers stond. Met die nationalistische partij ging het electoraal trouwens niet zo goed in de jaren vijftig. Zij behaalde één zetel in 1954 en verloor stemmen in 1958. Ook op extraparlementair vlak was er weinig of geen ontwikkeling. De levensbeschouwelijke verdeeldheid stond communautaire blokvorming zowel aan Vlaamse als Franstalige zijde in de weg. Wel was er in 1959 een soort Vlaamse mobilisatie in het vooruitzicht van de volkstellingen mét talentelling, die voor 1960 gepland waren. In Vlaanderen waren velen van mening dat de talentelling zou uitlopen op nieuwe gebiedsroof in Vlaams-Brabant. Een dreiging met boycot door honderden Vlaamse gemeentebesturen boekte succes: de regering zag van de talentelling af.

Men kan zeggen dat in de jaren vijftig de wind tijdelijk was gevallen over de taalpolitieke kwestie. Weldra zou blijken dat het een stilte voor de storm was geweest.

Iets anders lag de situatie op het vlak van de sociaal-economische tegenstellingen. Er waren economische zorgen genoeg in de jaren vijftig. De werkloosheid was er een van. Ook bleek steeds duidelijker dat de steenkoolnijverheid in zware moeilijkheden zou geraken. Rond 1955 kwam er een economische heropleving. Maar kort na de drukte en de euforie van de wereldtentoonstelling in Brussel (1958) dook het spook van de werkloosheid weer op. Toch waren er relatief weinig stakingen, althans in vergelijking met de jaren 1945-1948. Het sociaal overleg vervulde zijn pacificatierol. In 1954 herhaalden de sociale partners, in een plechtig 'productivi-

teitsprotocol', de principes waarop dat sociaal overleg rustte. Wel wijzigden zich de machtsverhoudingen tussen het christelijke en het socialistische vakverbond. Decennialang was de socialistische vakbond in zijn ledenaantal veel sterker geweest dan de christelijke vakbond. In 1936, bijvoorbeeld, telde de socialistische Syndicale Commissie 573.000 leden, het ACV 280.000. In de tweede helft van de jaren vijftig profiteerde het ACV ervan dat de socialistische arbeidersbeweging onder de regering-Van Acker vleugellam was gemaakt. De christelijke vakbond voerde een harde actie voor de 45-urenweek en de vijfdagenweek en won gestadig leden bij. In 1959 had het ACV zijn achterstand op het ABVV ingehaald. In 1960 telde de christelijke vakbond reeds 60.000 leden meer dan de socialistische. Die verschuiving kwam ook tot uiting op het scorebord van de syndicale verkiezingen. In 1954 behaalde het ACV 33,9 procent van de door arbeiders uitgebrachte stemmen voor de ondernemingsraden; in 1958 was dat aandeel opgelopen tot 38,7 procent.

Al bij al was het sociaal-economische klimaat op het einde van de jaren vijftig dus zo dat de uitbarsting in de winter van 1960-1961 voor de meeste waarnemers als een verrassing zou komen.

1960-1970

Tien wilde jaren

De rooms-liberale coalitie onder Gaston Eyskens is, zo zagen we reeds, in een klimaat van pacificatie ontstaan. Ze werd gevormd op 6 november 1958, de dag dat de negen wijzen van de grote partijen het schoolpact parafeerden. De regeringsverklaring die premier Eyskens in het parlement voorlas, begon met een saluut aan het adres van de drie nationale partijen: ‘Ze hebben de oorzaak van een langdurig geschil uitgeschakeld en de eendracht tussen alle burgers versterkt.’ De politieke elite kon tevreden en gerust zijn: hadden de traditionele partijen niet meer dan negentig procent van de kiezers achter zich?

Het optimisme van de politieke leiders zou niet lang meegaan. Een hele rij (meestal onverwachte) gebeurtenissen veroorzaakte vanaf 1960 politieke wervelstormen, waarvan de gevolgen jarenlang voelbaar bleven. Eerst was er de ineenstorting van het Belgisch gezag in de Kongo-kolonie. Dan, eind 1960, brak de hevigste werkstaking van de naoorlogse tijd uit. In 1961 ging ook de taalpolitieke vulkaan weer werken: de Vlamingen hielden een massale mars op Brussel, de *Mouvement Populaire Wallon** werd gesticht en bij de verkiezingen van 1961 brak de Volksunie eindelijk door.

1. De winterstakingen van 1960-1961

Het is hier niet de plaats om op de Kongo-crisis 1959-1960 in te gaan. Alleen is het goed te weten dat het verlies van de kolonie het vertrouwen in de politieke leiders verzwakte. De regering-Eyskens beefde ook onder de internationale repercussies van het improvisatorisch Kongo-beleid.

Belangrijker nog in het leven van deze regering is haar ambitieus saneringsplan, dat als 'eenheidswet voor de economische expansie, de sociale vooruitgang en het financieel herstel' eind 1960 in het parlement kwam. De eenheidswet combineerde – zoals dat een Belgisch compromis past – een verzwaring van de fiscale druk met bezuinigingsmaatregelen op de overheidsuitgaven. Het verzet tegen de eenheidswet was ongemeen heftig en lokte een kettingreactie uit, die vooral buiten het sociaal-economisch spanningsveld verstrekkende gevolgen had.

In de tweede helft van december, enkele dagen na het huwelijk van koning Boudewijn (14 december 1960), braken eerst in Wallonië, later ook in Vlaanderen stakingen uit. De christelijke vakbond verbrak de solidariteit met de regering-Eyskens niet en deed niet mee aan wat een politieke staking werd genoemd. Ook in de socialistische arbeidersbeweging probeerden sommige, vooral Vlaamse, leiders zich te verzetten tegen de werkonderbrekingen, maar ze konden de stakingen niet stilleggen. In heel het land – het meest nog in Wallonië – heerste dra grote sociale beroering: rellen, sabotagedaden, gevechten met de ordestrijdkrachten waarbij een viertal doden viel. In nauwelijks vier weken gingen door deze staking 5,5 miljoen werkdagen 'verloren'. Dat is meer dan in de hele (toch al woelige) periode 1945-1949. Maar de regering dreef haar wil door, geholpen door de christelijke vakcentrales. Op 13 januari 1961 nam de Kamer de eenheidswet aan. Ondertussen had de stakingsbeweging geleidelijk een andere wending genomen. Ze werd nu ten dele een revolte van het linkse Wallonië tegen het centraal gezag in Brussel, dat men verantwoordelijk achtte voor de teloorgang van het Waalse gewest, en tegen het als conservatief ervaren Vlaanderen. Niet meer het verzet tegen de eenheidswet was het drijvende motief van de strijd, maar de eis voor socialistische structuurherformaties in het zuiden van het land. Woordvoerder van deze drang was André Renard. In het besef dat hij voor dit streven onvoldoende steun zou vinden in de socialistische partij en vakbond (waarvan sommige Vlaamse leiders in zijn ogen de staking hadden gesaboteerd) stichtte hij de *Mouvement Populaire Wallon*. Die beweging werd de draagster van het 'renardisme': een mengeling van wallingantische, federalistische en socialistische strevingen. Hier

kwam ook scherp tot uiting dat een belangrijke onderstroom in de Waalse vakbeweging in feite het principe verwierp van de sociale vrede, dat de hoeksteen is van het pact van de sociale solidariteit. Men heeft later gezegd dat de winterstaking van 1960-1961 de laatste proletarische opstand in België is geweest. Toch ging het (achteraf bekeken) niet in de eerste plaats om een frontale botsing tussen patroons en arbeiders. De stakingen hebben ook geen blijvende hinder opgeleverd voor het sociaal overleg in ons land. Het is bijvoorbeeld opvallend hoe weinig sociale conflicten er zich tussen 1961 en 1970 hebben voorgedaan. In haar ontknoping heeft de winterstaking veel ingrijpender gevolgen gehad op de verhouding tussen Vlaanderen en Wallonië dan op strikt sociaal-economisch vlak. Zoals in de koningskwestie werd opnieuw de stelling geïllustreerd dat Vlaanderen en Wallonië verschilden in mentaliteit, in politieke zeden, in visie op de maatschappij, de staat, de economie, de machtsverhoudingen in de wereld van de arbeid. Dit is een redenering die in de jaren zeventig nog fel aan kracht zal winnen.

De vervroegde verkiezingen van 26 maart 1961 liepen slecht af voor de regeringspartijen. De CVP verloor in de Kamer acht zetels, de liberale partij één. De Volksunie kon met vijf zetels in de Kamer en twee in de Senaat eindelijk volop doorstoten tot in het parlement.

Dan kwam de rooms-rode coalitie Lefèvre-Spaak. Deze regering zou, net als de drie kabinetten die daarna aantraden (de CVP-BSP-coalitie onder Pierre Harmel, de CVP-PVV-coalitie onder Paul Vanden Boeynants en de CVP-BSP-regering onder Gaston Eyskens) te doen krijgen met een drietal ontwikkelingen die de jaren zestig door en door gekleurd hebben: de omzetting van het taalpolitiek conflict in een veelomvattender communautaire confrontatie, de pogingen om tot een hergroepering te komen van de politieke krachten en de revolte van groepen die tot dan toe in de politiek een figurantenrol hadden vertolkt (de landbouwers, de Limburgse mijnwerkers, de jongeren...).

We kijken nu op welke voedingsbodem sommige van deze ontwikkelingen zijn ontstaan. De verhoudingen tussen Vlamingen en Franstaligen komen daarbij het eerst aan de orde.

2. Van taalpolitieke naar communautaire confrontatie

Wat een diagnose van de ‘communautaire’ kwestie zo moeilijk maakt, is dat er voor de beschrijving ervan nauwelijks eenduidige, zinde-lijke termen te vinden zijn. Wie zijn eigenlijk de rivaliserende groepen? Vlamingen en Walen, zoals de meeste buitenlanders denken? Vlamingen, Brusselaars en Walen? Vlamingen en Franstaligen? Wat ligt er aan de grondslag van het conflict? Taalpolitieke overwegingen? Een etnisch-cultureel bewustzijn? Een meer integraal meningsverschil waarin ook levensbeschouwelijke en sociaal-economische visies meespelen?

Mijn opvatting daarover is in één enkele alinea samen te vatten. Er is in de tweede helft van de negentiende eeuw (niet vroeger, niet later) een *taalpolitiek* probleem ontstaan. Dit had grotendeels te maken met het feit dat de Franstaligen bij de verdeling van macht, prestige en materiële levenskansen, in aanzienlijke mate bevoor-reldigd werden. Op het gebruik van de Vlaamse taal stond een maatschappelijke straf. De Vlamingen hebben er honderd jaar over gedaan om die situatie te wijzigen. Straks meer daarover. Later ontwikkelde zich evenwel op deze voedingsbodem een *nieuwe breuklijn*: in Vlaanderen en Wallonië groeide geleidelijk het besef dat de bevolking in beide regio's niet alleen qua taal en cultuur verschilt, maar op tal van gebieden uiteenlopende politieke opties verdedigt. Dit bewustzijn is na de Tweede Wereldoorlog verscherpt. Aanleiding waren, onder meer, de repressie en de vernederende afloop van de koningskwestie voor de Vlamingen, het failliet van de winterstakingen in 1960-1961 voor de Walen. Scherp kwam tot uiting dat in de twee regio's verschillende opvattingen leefden over het samenwonen van katholieken en vrijzinnigen, van arbeid en kapitaal. Wat men hier de communautaire tegenstellingen noemt, wortelt dus slechts gedeeltelijk in taalpolitieke of culturele spanningen.

In feite staat men in de communautaire kwestie voor twee tegenstellingen (een taalpolitieke en een meer integrale) die deels met elkaar verweven zijn, deels een eigen ontwikkeling kennen. Laat ik het anders formuleren. In het politieke landschap in België liepen oorspronkelijk drie barsten: een levensbeschouwelijke (katholieken versus vrijzinnigen), een sociaal-economische (arbeid

versus kapitaal) en een taalpolitieke (Vlamingen versus Franstaligen). Het lijkt echter wel of deze drie breuklijnen na 1945 geleidelijk samenvloeien in één enkele bedding, waardoor Walen en Vlamingen ook op levensbeschouwelijk en sociaal-economisch vlak elkaars tegenvoeters zijn. De meer integrale confrontatie tussen twee maatschappijmodellen die daaruit kan voortkomen, noemen de Engelstalige politicologen '*communal*'; '*communautair*' zo men wil, maar dan in een veel bredere betekenis dan in het gewone taalgebruik: een botsing tussen geografisch gescheiden gemeenschappen, die een verschillend levensbeschouwelijk en sociaal-economisch maatschappijmodel aankleven. Uiteraard is dat 'samenvloeien in één bedding' nooit volkomen geweest. Er wonen ten noorden van de taalgrens niet alleen katholieken, ten zuiden niet alleen vrijzinnigen bijvoorbeeld. In Vlaanderen zelf zijn de levensbeschouwelijke en sociaal-economische tegenstellingen niet verdwenen en in Wallonië evenmin. De kwestie Brussel laat trouwens zien dat ook het taalpolitieke probleem nog steeds op een zelfstandige wijze werkzaam is. Bovendien verloopt het ontstaan van die veelomvattendere breuklijn niet probleemloos noch automatisch. Er is hier en daar verzet. En dat is begrijpelijk want zo'n ontwikkeling bedreigt niet alleen het voortbestaan van de Belgische natie, maar ook de grondslagen van de pacificatiepolitiek. Bovendien mag men gerust zeggen dat Vlaanderen en Wallonië na 1980 qua levensbeschouwelijke opvattingen en sociaal-economische visies dichter bij elkaar gekomen zijn. Dat alles komt straks opnieuw ter sprake.

Zo'n hypothese, want dat is het vooralsnog, vraagt om verduidelijking en argumentatie. In de volgende alinea's wordt daartoe een poging gedaan. Eerst komt de ontwikkeling van het taalpolitieke dossier aan de orde. Daarna het ontstaan van wat een veelomvattendere breuklijn is genoemd.

De taalpolitieke kwestie

Veel auteurs hebben over de taalverschillen als bron van politieke tegenstellingen in België geschreven. Uit het grote aanbod van studies licht ik de analyse die de Amerikaanse historicus Ari Zolberg heeft gemaakt.

1. In de eerste jaren na de geboorte van België was de politieke betekenis van de taalverschillen miniem, zegt Zolberg. Een van de voorwaarden daartoe, namelijk identificatie met een taalgroep, ontbrak in hoge mate. Precieze gegevens over de periode vóór 1850 hebben we wel niet, maar om twee redenen zal een dergelijke identificatie hoogstwaarschijnlijk achterwege gebleven zijn. Ten eerste was de taalsituatie in de verschillende zones van het land verre van homogeen. De telling van 1846 bracht de Belgen weliswaar in drie taalgroepen onder: 'Vlaams of Nederlands', 'Frans of Waals' en 'Duits'. Deze indeling was echter misleidend. Omdat een hele waaier van dialecten in één categorie werd ondergebracht, omdat Frans en Waals werden gelijkgesteld en een grote groep tweetaligen over het hoofd werd gezien, leverde dat een kunstmatig beeld op. In feite was de toestand zo: iets meer dan de helft van de bevolking sprak diverse soorten Vlaams, de meeste anderen variëteiten van Waals en Picardisch; in beide groepen hadden sommigen een rudimentaire kennis van het Frans; alleen een kleine minderheid, verspreid over Brussel en de stedelijke centra ten noorden en ten zuiden van de taalgrens sprak gewoonlijk standaard-Frans. De taal kon noch in Vlaanderen, noch in Wallonië een basis vormen voor een stevig wij-gevoelen. Maar er was een tweede factor die identificatie met een taalgroep om zo te zeggen uitsloot: het België van kort na 1830 was een preïndustriële samenleving en in zo'n samenleving identificeren de meeste mensen zich met de strikt lokale gemeenschap ('mijn dorp, mijn parochie, mijn streek') en *niet* met een brede, grootschalige taal- of cultuurgemeenschap. Tussen 1850 en 1914 zal het feit dat de taal met het ontstaan van een tertiaire of dienstensector als economisch instrument belangrijker wordt, daarin echter verandering brengen.

2. Het Frans werd al kort na de onafhankelijkheidsverklaring de enige officiële taal van België. Dat was méér dan een symbolische beslissing. Met die politieke keuze maakte de elite de toegang tot het feitelijk burgerschap en tot dat wat daarmee samenhang voor de ene taalgroep veel gemakkelijker dan voor de andere. De monopoliepositie van de Franse taal oefende dus rechtstreeks invloed uit op de verdeling van de levenskansen van de Belgen. Sommige Vlamingen voelden de maatschappelijke kosten voor wie Vlaams sprak

vrij snel aan en ontwikkelden ter zake een politieke reflex. Maar hun aantal was klein.

Na 1850 groeide echter met de industrialisatie de diensten- of tertiaire sector en dus het belang van vooral het bediendeberoep. De toegang tot dat beroep, dat decennialang de hefboom zou zijn voor sociale stijging, is in grote mate afhankelijk van de vaardigheid om symbolen te manipuleren (speciaal de taal) en niet fysische objecten. In tegenstelling tot het werk in de landbouw en in de fabrieken zijn vele beroepen in de tertiaire sector noodzakelijkerwijze taalspecifiek: de taal is een belangrijk werkinstrument. Bovendien ging in die fase van het moderniseringsproces de uitoefening van een beroep meer en meer afhangen van een formele opleiding, een examen, een diploma; allemaal elementen die de betekenis van de taal doen toenemen. De officiële ééntaligheid van België won daarbij dus aan effect en betekenis. Wie Frans sprak was nu nog beter af en kreeg gemakkelijker toegang tot de interessante bediendeberoepen. Deze ontwikkeling confronteerde veel méér Vlamingen dan vroeger met hun taal en met de tweederangspositie ervan. Zo werd een eerste stap gezet in de richting van een grotere verbondenheid met een taalgroep. Daar het bediendeberoep in niet onbelangrijke mate in overheidsdienst werd uitgeoefend, richtte de bewustwording zich ook naar de overheid.

Taalpolitieke eis nummer één in de tweede helft van de negentiende eeuw was dan ook dat het Vlaams in Vlaanderen dezelfde rechten moest krijgen als het Frans zowel in de overheidsdiensten, als in het rijksonderwijs en bij de rechtbanken. (De flaminganten namen dus oorspronkelijk genoegen met de tweetaligheid in Vlaanderen en aanvaardden het beginsel dat de Vlamingen tweetalig moesten zijn om deel te nemen aan het openbare leven.) Het is geen wonder dat het politieke streven naar gelijkberechtiging van het Vlaams in – vooral – de overheidsdiensten hoofdzakelijk ontstond in de middengroepen. De Vlaamse bedienden, ambtenaren en onderwijzers werden door de monopoliepositie van het Frans in hun levenskansen geraakt. Sociale stijging via deelname aan het openbare leven was voor hen uitgesloten, behalve als zij op het Frans overschakelden. Het pleidooi voor erkenning van de tweetaligheid van Vlaanderen was een poging om de maatschappelijke handicap,

die verbonden was aan het gebruik van het Vlaams, enigszins te milderen. Daardoor had de taalpolitieke bewustwording ook een sociaal-economische dimensie: deze Vlamingen voelden zich niet alleen cultureel gediscrimineerd, maar ook tekort gedaan als werknemers en staatsburgers. Men mag de term 'taalpolitiek' dus niet al te eng opvatten.

3. Met de taalwetten, die nog vóór 1900 het tweetalig statuut van Vlaanderen vastlegden, boekte de Vlaamse beweging haar eerste grote successen. De Vlaamssprekenden waren nu in eigen streek in beginsel gelijkberechtigd. De deur naar een sociale emancipatie was opengemaakt. In de ogen van de Franstaligen was aan de verlangens van de Vlamingen voldaan. De volgende stap in de ontwikkeling van de taalkwestie, die gezet werd tussen 1900 en 1914, verraste dan ook velen. Die nieuwe stap hield in dat de Vlaamse beweging veelomvattender eisen formuleerde in het besef dat de discriminatie van de Vlamingen een achteruitstelling was van een hele taalgemeenschap en niet alleen van een (zij het dan grote) groep individuen.

Sociologen weten dat de gedeeltelijke opheffing van discriminerende maatregelen en de daaruitvolgende sociale emancipatie een kettingreactie uitlokken. Voorbeelden van succes wekken bij de nog niet geslaagden grote verwachtingen, die dan op hun beurt nieuwe eisen in het leven roepen. Bovendien stuiten degenen die slagen hogerop weer op obstakels, die de toegang tot de hoogste posities afsluiten. Ook dat leidt tot krachtiger aanvallen op de bevoorrechte tegenstanders. Het resultaat van zo'n ontwikkeling is dat de eisende partij geen vrede meer neemt met de druppelsgewijze promotie van enkelingen, maar gaat streven naar een wijziging van de maatschappelijke spelregels, zodat de hele groep collectief kan promoveren.

De taalwetten van de drie decennia vóór 1900 hebben in Vlaanderen een dergelijke kettingreactie veroorzaakt. Kort na de eeuwwisseling veranderde de politieke vraag naar gelijkberechtiging dus van karakter: men wilde de opheffing van de discriminatie die de Vlamingen als (taal-)gemeenschap trof. Het vervolg was dat men geen genoegen meer nam met de tweetaligheid van Vlaanderen, maar bovendien voor de Vlaamse gemeenschap op tal van gebieden een groter aandeel ging opeisen op nationaal vlak.

4. Nog een andere ontwikkeling leidde van Vlaamse zijde tot een strategiewijziging. In de periode vóór en na 1900 stond het politieke leven ook in het teken van de strijd voor het algemeen enkelvoudig stemrecht. De Vlaamse beweging hield zich daarvan niet afzijdig. Wetend dat een verruiming van het stemrecht het Vlaamse deel in het kiezerskorps sterk zou doen toenemen, hadden sommige flaminganten zich volop in de strijd gemengd. Dat Vlaanderen in België een demografische meerderheidspositie innam en een hoger geboortecijfer had dan de andere regio's bleek nu ineens een troef te zijn, eerder dan een handicap. Met het algemeen enkelvoudig stemrecht zou Vlaanderen in België de macht van het aantal kunnen doen gelden, dacht men.

Er was evenwel een ontwikkeling aan de gang, die dit aantrekkelijk toekomstperspectief ernstig overschaduwde. Men leerde uit de opeenvolgende volkstellingen (die ook talentellingen waren) dat het voor de Vlamingen gunstig effect van mogelijke hervormingen gedeeltelijk teniet werd gedaan door de opmars van de verfransing in een aantal Vlaamse steden, in Brussel en langs de taalgrens. Wat men aan de ene kant won, ging elders verloren. Het rampzalige eenrichtingsverkeer in Brussel en langs de taalgrens was een rechtstreekse bedreiging van Vlaanderens demografische en toekomstige politieke meerderheidspositie. Het moest gestopt worden. In het licht van die bewustwording onderging het Vlaamse eisenpakket een wijziging: niet meer het recht van de individuele Vlamingen om in hun eigen taal bediend te worden stond centraal, maar wel het recht van een gemeenschap om haar culturele integriteit en dus haar taalgrenzen te beveiligen. De Vlaamse beweging ruilde, met andere woorden, het personaliteitsbeginsel ('in zijn relatie met overheidsdiensten, het onderwijs en de rechtsmachten, moet iedereen de taal van zijn keuze kunnen spreken') voor het territoria-liteitsbeginsel ('overheidsdiensten, onderwijsvoorzieningen en het gerecht dragen de taal van de streek waarin ze gevestigd zijn'). Het was een spectaculaire stap, die de vraag naar de eentaligheid van Vlaanderen en naar het bevroren van de taalgrens meebracht.

De keshervormingen op het einde van de negentiende eeuw hadden bovendien het principe van de evenredige vertegenwoordiging bij de verdeling van parlamentszetels ingevoerd. Het was maar een

kleine sprong om de toepassing van dit beginsel ook op te eisen bij de verdeling van rijkskredieten, van jobs in overheidsdiensten. Zoudra men met dit principe gaat werken, spelen aantallen een grote rol. De Vlaamse beweging had er dus alle belang bij, als ze Vlaanderen positie wou bepalen, een criterium aan te nemen dat de kracht van haar aantal maximaliseerde. De Vlaamssprekenden tellen was niet de goede oplossing. De talentellingen hadden immers uitgezeten dat die categorie in aantal terugliep. Het was opportuener te rekenen met de bevolking die binnen de grenzen van Vlaanderen woonde, met het *Vlaamse volk*.

5. In de jaren twintig was het rijpingsproces van de taalkwestie, althans in Vlaanderen, dus al grotendeels voltooid. De belangrijkste doeleinden van de Vlaamse beweging waren geformuleerd: een-taligheid van Vlaanderen, bevriezing van de taalgrens, een rechtvaardig aandeel voor de Nederlandssprekenden bij de verdeling van macht, prestige en materiële levenskansen in nationaal verband en in Brussel.

Zo ver dus in de geschiedenis reiken de wortels van het taalpolitieke dossier dat na de Tweede Wereldoorlog aan de orde was. Dat valt op als men enkele bekende publicaties bekijkt die in die periode de taalkwestie vanuit Vlaamse hoek belichten: 'Het gaat nu, zoals in 1830, niet alleen om de eer van de taal, maar ook om de eer van het volk dat die taal spreekt... den graad van waardigheid, die ons volk te beurt valt in de Belgische maatschappij.' (Max Lamberty, *De Vlaamse Beweging nu*, 1948); 'Wij willen om te beginnen als numerieke meerderheid, maar sociaal-economische minderheid, ons verdedigen door de afbakening van ons gebied en tevens door de noodlijken van de taalwetgeving.' (Maurits Van Haegendoren, *De Vlaamse Beweging nu en morgen*, deel 2, 1962); '(De Vlaamse Beweging voert)... een strijd voor gelijke kansen.' (Raymond Derine, *Aktuele Vlaamse standpunten*, 1964). Men merkt het ook aan de taalpolitieke pijnpunten anno 1960: de taalgrenskwesties en het verzet tegen de talentelling aan de ene kant (dit is, vanuit Vlaams oogpunt gezien, een beveiliging van de demografische meerderheidspositie); de zetelaanpassing, de problematiek rond de aanwezigheid van de Vlamingen in de top van het leger, in de magistratuur en in de overheidsdiensten en de ongelijke deelname van de

twee taalgroepen aan het universitair onderwijs aan de andere kant (eisen van Vlaamse zijde, gericht op de politieke en sociaal-economische verzilvering van de numerieke meerderheidspositie).

6. Wat gebeurde er ondertussen aan de andere zijde van de taalgrens? De erkenning van het Vlaams als officiële voertaal in het noorden van het land deed vermoedelijk nog niet veel pijn. De taalwetten die vóór 1900 ontstonden, waren gemakkelijk te omzeilen. Een veel dreigender ontwikkeling lag in de kieshervormingen. Het algemeen enkelvoudig stemrecht kon de politieke macht van de Vlamingen in nationaal verband aanzienlijk vergroten. Van in de jaren twintig van de twintigste eeuw bestond de politieke strategie van de Franstaligen er dan ook in het effect van deze hervormingen te neutraliseren. Al gauw slaagden zij erin de behandeling van taalpolitieke dossiers over te hevelen van het parlement (waar het gewicht van de Vlamingen aangroeide) naar de regering (waar het oude overwicht van de Franstaligen lange tijd intact bleef). Wat met de taalwetten gebeurde, lag in dezelfde lijn. In de jaren dertig moesten de Franstaligen de uitbouw van de taalwetgeving in het parlement aanvaarden. Ze zorgden er echter voor dat de afdwingbaarheid van die wetten bijzonder zwak was. Zo namen ze met de ene hand terug wat met de andere was gegeven. Het leerde de Vlaamse leiders voor de eerste, maar niet voor de laatste keer, hoe moeilijk het zou zijn om de politieke vruchten van het democratiseringsproces te plukken.

7. In de jaren vijftig dook een nieuwe ontwikkeling op: geleidelijk verzwakte de economische kracht van Wallonië. Investerings- en nieuwe industrievestigingen kwamen steeds minder in het zuiden van het land en steeds meer in Vlaanderen terecht. Voor een deel was dat te wijten aan economische factoren van internationale aard. De ziekte van de Waalse economie had echter ook te maken met de instandhouding van een verouderd productieapparaat. Dat de Waalse industrie ongeschonden uit de oorlogsjaren was gekomen, bleek nu een zware handicap te zijn. De politieke bewustwording die uit deze dramatische ontwikkelingen voortvloeide, bevestigde de Waalse leiders en hun Brusselse bondgenoten in hun overtuiging dat de Vlaamse opmars moest worden gestuit door de neutralisering van de demografische meerderheidspositie van de

Vlamingen. Vlaanderen mocht zijn numerieke meerderheidspositie, waarop nu ook economische macht werd geënt, niet in macht en invloed omzetten; anders was de Waalse regio gedoemd om voor altijd een tweederangsrol te spelen. De Waalse eisen waren simpel: pariteit in de nationale besluitvorming (dit is: evenveel gewicht voor Vlamingen en Franstaligen) en – indien dit niet zou lukken – decentralisatie van het economisch beleid. Het is duidelijk: niet de factor taal, maar de schokkende confrontatie met de economische achteruitgang en met de vermeende rol van de Vlamingen hierin heeft in Wallonië tot een politieke mobilisering en een verhevigde drang naar autonomie geleid. Daarmee zijn we eigenlijk al in een dimensie beland die het taalpolitieke dossier in strikte zin overstijgt en die straks uitvoeriger ter sprake komt.

8. Op taalpolitiek vlak waren de jaren vijftig een tijd van relatieve rust. Het was de stilte voor de storm. Economische ontwikkelingen wakkerden de wind aan. Maar nog iets was mee verantwoordelijk voor de koorts in de verhoudingen tussen de taalgemeenschappen. Lange tijd kreeg het levensbeschouwelijke conflict tussen katholieken en vrijzinnigen prioriteit op de agenda van de politici. Met het schoolpact brak een periode van (weliswaar gewapende) vrede aan, eerst op onderwijsgebied. Later maakte het schoolpactklimaat het mogelijk de afspraken tot andere sectoren uit te breiden. Na enige tijd bleek dat die godsvrede knaagde aan de solidariteitsbanden die over de taalgrens heen waren gesmeed tussen Vlaamse en Fransstalige katholieken enerzijds en tussen vrijzinnigen uit het noorden en het zuiden anderzijds en weer ruimte maakte voor taalpolitieke gevoelens. De kerkelijke hiërarchie onthield zich nu ook van herderlijke tussenkomsten bij verkiezingen. Dit kwam de Volksunie ten goede.

Meer dan welke factor ook heeft dus het schoolpactklimaat, dat de levensbeschouwelijke vergrendeling van het politieke leven grotendeels wegnam, de doorbraak van het taalpolitieke spanningsveld mogelijk gemaakt. Dit brengt ons tot een belangrijk punt: voor een goed begrip van de ontwikkelingen in de Belgische politiek moet men in eerste instantie de wisselwerking tussen de drie spanningsvelden in rekening brengen. Eén tegenstelling treedt

tijdelijk naar voren en monopoliseert als het ware de politieke agenda, waardoor de andere tegenstellingen – dan meestal als ‘valse problemen’ gedefinieerd – naar de achtergrond verhuizen en in hevigheid afnemen; na enige tijd wordt zij onttroond en naar het tweederangsplan verwezen. Die wisselende rangordening lijkt niet helemaal op een vaste beurtrol (het levensbeschouwelijke conflict is in het verleden zonder twijfel vaker aan de orde geweest dan het taalpolitieke). Toch is er hier sprake van een voortdurende beweging van spanning en ontspanning, van verhitte en afkoeling, van mobilisatie en demobilisatie. Aan deze wisselwerking, die tot omstreeks 1965 opvallend aanwezig is, ontleende het politieke leven in België een groot stuk van zijn dynamiek. Een voorbeeld hiervan trok onze aandacht: het terugtreden van het levensbeschouwelijke conflict maakte rond 1960 krachten vrij die het spanningsveld tussen Vlamingen en Franstaligen ontsloten en zijn ontwikkeling versnelden.

Laat me echter hier meteen aan toevoegen dat de gang van zaken vaak een heel stuk ingewikkelder is dan hier, via het proces van wisselwerking, is beschreven. De drie conflictbronnen zijn niet altijd perfect van elkaar te onderscheiden. Soms vloeien ze ineen, zoals in de koningskwestie. In sommige gevallen zoeken politici en burgers voor een eisenpakket uit het ene conflictveld een verpakking uit een ander omdat zoiets hun politieke slagkracht vergroot. Een voorbeeld: dat in de jaren twintig de, toen nog zwakke, Vlaamse kapitaal-burgerij ging militeren in de Vlaamse beweging en de taalpolitieke grieventrommel roerde kan ook geïnterpreteerd worden als een poging om in een alliantie met de bediende- en ambtenarengroep de behartiging van haar economische belangen te verbeteren.

Terug naar de loop der gebeurtenissen

Toen de regering Lefèvre-Spaak eind april 1961 aantrad, was aan beide zijden van de taalgrens al een zekere mobilisatie aan de gang. André Renard had zijn *Mouvement Populaire Wallon* gesticht en de Vlaamse beweging ging door op het elan dat door het verzet tegen de talentelling was gewekt. De regering zelf achtte zich sterk genoeg om bij wet een aantal taalpolitieke problemen te regelen. Had zij immers niet bijna tachtig procent van het kiezerskorps achter zich?

Reeds op 24 juli 1961 schafte een wet de talentelling af. In november 1962 legde een andere wet de taalgrens vast. Eind juli 1963 verscheen in het *Staatsblad* de wet op het taalgebruik in bestuurszaken met het belangrijke luik over het taalstatuut van Brussel. Maar tijdens hun moeizame ontstaan hadden deze wetten mechanismen in gang gezet die heel het krachtenspel grondig wijzigden.

De taalgrenswet van 8 november 1962 misnoegde de Vlamingen omdat Komen-Moeskroen naar Henegouwen ging, de Walen omdat de Voerstreek bij Limburg kwam. Ingrijpend was echter het gevolg van het verzet tegen de nieuwe regeling inzake het taalgebruik in bestuurszaken en het statuut van de Brusselse agglomeratie. In het hoofdstedelijk gebied groeide bij de Franstaligen de indruk dat de regering Brussel in een keurslijf wou opsluiten. De Franstalige Brusselaars waren bovendien erg geschrokken door het machtsvertoon van de Vlaamse beweging tijdens de twee Vlaamse marsen op Brussel (21 oktober 1961 en 14 oktober 1962). Zo ontstond een broedlaag waarop een verscherpt Brussels bewustzijn kon groeien. Een van de eisen was dat geen grendel mocht worden geplaatst op de sociologische wetmatigheid van de verfransing.

De regering stond ook onder sterke Vlaamse druk. In Vlaanderen wou men niet weten van maatregelen die de Brusselse olievlek zouden vergroten. Een besloten beraad van de regeringspartijen in Hertoginnedal leidde tot een vergelijk dat slechts weinigen tevreden stelde. Vooral de geplande onthaalregeling voor de Franstaligen in zes faciliteitengemeenten rond Brussel kwam bij veel Vlamingen als een capitulatie over. Ook de wrevel van de Franstalige Brusselaars nam toe toen in de wet op het taalgebruik in het onderwijs een controle werd voorzien op de taalverklaring van de huisvader in de Brusselse agglomeratie.

Op de winstzijde van de taalwetten stond de definitieve erkenning van de taalhomogeniteit in Vlaanderen en Wallonië. Een aantal politici, ook in de regering-Lefèvre-Spaak, zag echter in dat 'de kwestie' niet meer door taalwetten alleen viel op te lossen. Daarvoor zou een staatshervorming nodig zijn, een soort pact der Belgen. Bij hen groeide het besef dat achter de taalpolitieke ruzies een meeromvattende tegenstelling schuilging.

Een rondetafelconferentie die zo'n hervorming moest voorbe-

reiden, ging van start in januari 1964. Dit driepartijenoverleg, dat naar het model van de schoolpactcommissie was opgezet, strandde echter een jaar later. Toch effende het de weg voor een regeling van het probleem van de zetelaanpassing: eindelijk werd de zetelverdeling in Kamer en Senaat in overeenstemming gebracht met de feitelijke demografische verhoudingen. Van Waalse zijde drong men echter aan op waarborgen tegen minorisatie door de Vlaamse numerieke meerderheid. De twee regeringspartijen, die na de mislukking van het driepartijenoverleg de onderhandelingen over de staatshervorming onder elkaar verderzetten, wilden die waarborgen uiteindelijk vastleggen in een stelsel van bijzondere meerderheden. Geleidelijk echter won ook in een veel ruimere kring dan vroeger de gedachte veld dat een of andere vorm van *autonomie* een gezonde basis voor een nieuw 'huwelijk der Belgen' zou kunnen zijn. De argumentatie ter zake werd in 1964 goed verwoord door Raymond Derine: 'Autonomie is de enige ernstige waarborg voor Wallonië, die niet tegelijk rem en grendel is voor de normale Vlaamse meerderheid en opgang. Door aan beide gemeenschappen voor sommige kwesties autonomie te verlenen, zal voor heel wat zaken het gevaar van remming en onderdrukking wegvallen. Automatisch wordt tegemoetgekomen aan de behoefte aan waarborgen voor Wallonië. Het is met andere woorden de enige uitweg om de cirkel van de Vlaamse emancipatie en de Waalse vrees te doorbreken.' (*Actuele Vlaamse standpunten*, p. 120). Dit was een nieuwe stap in de schaalvergroting die het spanningsveld tussen Vlamingen en Franstaligen onderging.

Bij de verkiezingen van 23 mei 1965, die een nieuw parlement (dat grondwetgevend zou zijn) moesten aanduiden, kwam het gewijzigde krachtenspel brutaal aan de oppervlakte. In Brussel kwam een nieuwe partij op, een *Front des Francophones (FDF)*, die meteen vijf Kamerzetels behaalde. Een Waalse federalistische partij, de *Parti Wallon**, drong ook door in de Kamer. De Volksunie steeg van zeven naar twaalf zetels. De regeringspartijen verloren samen bijna 900.000 kiezers.

Het duurde 65 dagen voor er een nieuwe regering werd gevormd. Voor de grondwetsherziening, die op het programma van het pas verkozen parlement stond, was een tweederde meerderheid nodig.

CVP en BSP hadden één stem te weinig om die samen zelf te leveren. Men probeerde dan maar een driepartijenregering te vormen. Maar dat mislukte. Het werd weer een CVP-BSP-coalitie, maar de twee tenoren ervan (Pierre Harmel en Antoon Spinoy) behoorden tot de zwakste vleugels van de regeringspartijen: de Waalse PSC en de Vlaamse BSP. In die zin was de regering een zwak afgietsel van de coalitie die haar voorafging. Er was haar een kort leven beschoren: juli 1965-februari 1966.

De regering viel over een detailkwestie. Ondertussen was het land in een delicate economische situatie terechtgekomen. De overheids-uitgaven waren pijlsnel gestegen en het was voor velen een raadsel waar men het geld moest blijven halen.

Na 37 dagen onderhandelen kwam een CVP-PVV-regering tot stand onder premier Paul Vanden Boeynants. Meteen viel het contrast met de vorige regering op. Manu Ruys schrijft: 'De nieuwe trein die de Wetstraat binnenreed, was glimmend blauw en geel gelakt en werd bemand door jonge mecaniciens, die zichzelf pragmatici en managers noemden.' (*De Vlamingen*, p. 184). Een soort zakenkabinet dus. In de regeringsverklaring zei de premier dat hij zich vooral wou bezighouden met de modernisering van de staats-apparatuur en van de economische infrastructuur. Daarom stuurde hij aan op een taalbestand '... ten einde in kalmte en door onderhandelingen de gemoederen tot bedaren te brengen'. Paul Vanden Boeynants wou dit dossier dus opnieuw onderbrengen op de plaats waar het vóór 1960 zo vaak zat: in de politieke koelkast. In zijn eerste bedoeling slaagde de premier gedeeltelijk. Door een beroep te doen op bijzondere machten wist hij enkele saneringsmaatregelen door te voeren. Maar hij mislukte deerlijk in zijn tweede opzet. Onderhuids schreed het polariseringsproces verder.

Op 20 oktober 1966 installeerde de regering de Vaste Commissie voor de Verbetering van de Betrekkingen tussen de Belgische Taalgemeenschappen. In haar schoot zou rustig en pragmatisch worden gepraat over het toekomstige samenleven van Vlamingen en Franstaligen. Deze commissie functioneerde in werkelijkheid echter als koelkast. De regering speelde haar alle wetsvoorstellen betreffende taalvraagstukken toe. In een ander pacificatieorgaan, de Vaste Commissie voor Taaltoezicht, dat belast was met het toe-

zicht op de toepassing van de taalwetten, stapelden de conflicten tussen de Nederlandstalige en de Franstalige leden zich op. Ook in de drie nationale partijen was de taalpolitieke splijtzwam verder werkzaam. In de CVP kwamen de twee taalgroepen in conflict over de toepassingsmodaliteiten van de taalwetgeving. In de BSP hielden de Waalse en Vlaamse socialisten afzonderlijke partijcongressen. De liberale partij wist nog het best de schijn van eenheid op te houden. Op extraparllementair vlak was er de grote Vlaamse manifestatie van 5 november 1967 te Antwerpen.

De ironie wil dat de regering-Vanden Boeynants precies over een taalprobleem zou struikelen. Al vóór 1966 was onrust ontstaan over de toekomstplannen van de Leuvense universiteit. De universitaire expansie, met een explosie van studentenaantallen en personeelsbestand, had te Leuven de Franstalige 'kolonie' snel doen aangroeien. Aan weerszijden van de taalgrens dachten sommigen dat Leuven een tweede geval Brussel kon worden. Franstaligen zagen in de aanwezigheid van de Franse afdeling te Leuven een handige springplank naar de verfransing van Vlaams-Brabant. Vlamingen keken met grote vrees naar dat expansieve taaleiland. In de regering zei men dat alleen de inrichtende machten van de Leuvense universiteit met dit stekelige probleem te maken hadden. Op 13 mei 1966 nam het Belgisch episcopaat een precies standpunt in: Leuven-Frans bleef in Leuven. De kwestie kwam nu langs parlementaire en extraparlamentaire weg in een soort stroomversnelling terecht. Nog geen week later deponeerde Jan Verroken, voorzitter van de Vlaamse CVP-fractie, een tijdbom onder de regering: hij legde een wetsvoorstel neer, waarin het beginsel 'streektaal is onderwijstaal' ook zou gelden voor het hoger onderwijs. Dit betekende in zoveel woorden dat Leuven-Frans diende te verhuizen. Kamer en Senaat blokkeerden het voorstel doordat een meerderheid van de parlementsleden (de Franstaligen en de Vlaamse liberalen) tegen de inoverwegingneming stemde. Het probleem belandde zo weer bij de inrichtende machten, die maandenlang onder zware druk van allerlei actiegroepen kwamen te staan. De brandende lont in dit kruitvat werd weer wat korter toen begin 1968 de academische raad van Leuven-Frans in een expansieplan verklaarde, niet aan verhuizen te denken. Weer was het Jan Ver-

roken die de kwestie op regeringsvlak bracht. Hij interpelleerde de eerste minister. Nog voor de premier in de Kamer antwoordde, moest hij het ontslag van de Vlaamse CVP-ministers aanvaarden. De regering viel. Het parlement werd ontbonden nadat het eerst de verklaring betreffende de grondwetsherziening hernieuwde. De verkiezingen zouden plaatsvinden op 31 maart 1968.

De ervaringen van de regering-Vanden Boeynants hadden één zaak duidelijk gemaakt: het probleem van het 'samenleven der Belgen' kon niet meer in de politieke koelkast weggeborgen worden. Het zou in de jaren die volgden, prioriteit krijgen. Ondertussen was, ook onder die regering, het tijdsbeeld van de jaren zestig nog in een andere zin aangevuld. Na de landbouwers, de mijnwerkers en de vrouwen had nu ook de studerende jeugd een rumoerige intrede in de politieke arena gemaakt. Hoewel ze bij ons sterk door de Leuvense kwestie gekleurd was, sloot de studentenrevolte aan bij soortgelijke ontwikkelingen in het buitenland.

De verkiezingen van 31 maart 1968 toonden aan dat de krachten die al in de vorige stembusuitslag aan de oppervlakte kwamen, nu stevig verankerd waren. Nog tijdens de kiescampagne werd de scheiding tussen CVP en PSC een feit. Alleen in het Brusselse gewest bleef rond Paul Vanden Boeynants de eenheid ten dele bewaard. Scheiding der wegen ook in de Brusselse BSP-federatie, waar de Vlamingen onder de naam Rode Leeuwen eigen lijsten indielden. De verkiezingsresultaten zelf bevestigden de opmars van de Volksunie, van het *Rassemblement Wallon** in het zuiden en het *Front des Francophones* in Brussel. De Christelijke Volkspartij en de socialistische partij verloren stemmen. De liberale partij boekte geen succes met haar Belgicistische campagne; zij behield evenwel haar posities van 1965.

De tijd was rijp voor een beslissende stap in de ombouw van het unitaire België.

De communautaire confrontatie

Anno 1968 was de politieke mobilisering aan beide zijden van de taalgrens ver gevorderd. Wel voltrok het proces zich op een enigszins verschillende voedingsbodem.

In Franstalig Brussel overwoog de taalpolitieke component. Het

FDF vocht met zijn aanhang voor het recht van de individuele Brusselaar om de taal van zijn keuze te spreken en voor het behoud van de verworven rechten van de Franssprekenden bij de verdeling van jobs en overheidsvoorzieningen. De taal was hier niet eens het symbool van een breder wij-gevoelen op cultureel gebied. (Wellicht is het hier de plaats om iets meer te zeggen over de kwestie Brussel. Uiteraard vormt het hoofdstedelijk gebied een zone waarin de taalpolitieke zenuwen open en bloot liggen. Zo is Brussel inderdaad in het hele communautaire spanningsveld een kristallisatiepunt. Toch is het wenselijk in de kwestie Brussel ook de meer universele problemen van de hedendaagse grootstad te zien: de urbanistische olievlek die de omgeving bedreigt, de ontvolkte binnenstad, de getto's met hun Noord-Afrikaanse en Turkse bevolking, het hamsteren van economische en ook politieke macht. In die zin heeft elk westers land zijn Brussel.)

Anders was het in Wallonië. Hier groeide de politieke mobilisering op basis van regionalistische overwegingen. De inzet was de economische positie en organisatie van het Waalse gewest; het doel: nieuwe levenskansen te scheppen voor deze regio, met behulp ook van zelfgekozen economische structuurhervormingen. Het bewustzijn te behoren tot een taal- en cultuurgemeenschap ontbrak niet (gezien de 'overkant' de taal als een krachtig symbool manipuleerde), maar was van secundair belang.

In Vlaanderen was de werfkracht van de taalpolitieke eisen nog steeds grotendeels intact. Het taalbewustzijn had echter al geruime tijd een bredere basis gekregen: het ging er niet alleen om een taalkundig en cultureel erfgoed te beschermen, maar ook politieke en sociaal-economische gelijkberechtiging te bekomen bij de verdeling van macht, prestige en materiële levenskansen en om strikt economische eisen als 'werk in eigen streek'.

Wat ik tot nog toe het taalpolitieke dossier heb genoemd, bevat dus diverse bestanddelen die in elke regio in een verschillende combinatie voorkwamen.

Ondertussen was het voor sommige politici duidelijk geworden dat achter deze tegenstellingen al enige tijd een diepergaande kloof werd gevormd, die slechts door een of andere vorm van regionalisering/federalisering kon worden overbrugd. Vroeger al is in dit

boek gezegd dat het om een nieuwsoortig spanningsveld ging waar taalpolitieke, levensbeschouwelijke en sociaal-economische tegenstellingen als het ware versmolten tot nieuwe polen. In de repressie, in de koningskwestie en in de winterstakingen van 1960-1961 had deze ontwikkeling een versnelling ondergaan. Over de afloop van de stakingen van december 1960-januari 1961 schrijft Manu Ruys (in *De Vlamingen*) dat dit een nieuw bewijs leverde dat Nederlandstaligen en Franstaligen in België verschillend reageerden in mentaliteit en opvattingen: 'Meer en meer begon men nu te spreken van twee volkeren. De woorden behoorden niet langer tot de terminologie van filologen en nationalisten, maar deden hun intrede op het niveau van de nationale besluitvorming.'

De historische wortels van deze ontwikkeling reiken echter veel dieper in het verleden. De Amerikaanse historicus Ari Zolberg wijst de economische evolutie in de tweede helft van de negentiende eeuw aan als ontstaansgrond. Na 1850 groeide België uit tot een van de meest geïndustrialiseerde landen ter wereld. Het tempo van de industriële groei was echter zeer verschillend in Vlaanderen en Wallonië. De textielnijverheid, die vroeger in Vlaanderen voor enige welvaart had gezorgd, kwijnde weg onder druk van de Engelse concurrentie. Kapitaalinvesteringen bleven in die sector achterwege; de economische elite mikte op Henegouwen en Luik waar steenkolen, ijzererts en water grote beloften inhielden. Met behulp van gegevens uit Benoît Verhaegens *Contribution à l'histoire économique des Flandres* en van de volkstellingen uit die tijd toont Ari Zolberg aan welke gevolgen verbonden waren aan die verschillen in industriële groei. In Vlaanderen ontwikkelde zich een economisch patroon waarvan de kern in de thuisweverij lag, in landbouw op kleine stukken grond en/of in seizoenarbeid. Overleven was mogelijk, maar dan ten koste van veel vrouwen- en kinderarbeid die dan weer verantwoordelijk was voor een erg lage scholingsgraad. In de tweede helft van de vorige eeuw – en los van wat beide gewesten al in de achttiende eeuw verschillend maakte – kwamen dus naast de taal, andere karakteristieken Vlaanderen en Wallonië een eigen gezicht geven: de mate van industriële groei, het ondernemings-type, de scholingsgraad, het gezinstype, het geboortecijfer, het religieus-kerkelijk gedrag.

De onderlaag waarop de meeromvattende communautaire breuklijn kon groeien, was er dus al vrij lang. Vóór 1945 kwam er echter nauwelijks iets van aan de oppervlakte. Tussen 1945 en 1960 maakte het rijpingsproces enkele sprongen, maar toch bleven de remmingen zeer krachtig. In de tweede helft van de jaren zestig en vooral kort na 1970 brak het rijpingsproces volop door. Er zijn voor die doorbraak verschillende oorzaken aan te wijzen.

1. Wellicht was het aftreden van een generatie van politieke leiders, die heel lang de politieke arena had beheerst, een eerste factor van belang. Die politici waren de fabrikanten van de naoorlogse basispacten. Men mag aannemen dat ze zich goed bewust waren van de broosheid van deze machtsafspraken en dat ze zich verzet hebben tegen elke evolutie die de pacten en het pacificatiescenario bedreigde. Door politieke autonomie te verlenen aan de gewesten worden precies de grondslagen van de basispacten aangetast. De machtsafspraken van 1944-1945 (sociaal pact) en van 1958 (schoolpact) waren immers ontstaan in en als product van het unitair-Belgisch kader. In dat kader hield het katholieke, wat politiek-conservatieve ingestelde Vlaanderen het vrijzinnige, wat socialistischer ingestelde Wallonië in evenwicht. Hieruit vloeide de compromisbereidheid voort. Maar regionalisering of federalisering van België kon betekenen dat dit elkaar-in-evenwicht-houden minder krachtig zou werken, want de twee rivalen zouden niet meer een en dezelfde 'kamer moeten delen'. Tegelijkertijd zou dat de meerderheidsgroep in elk gewest kunnen inspireren om in de eigen regio de macht te grijpen en daar het 'regeren met wederzijdse toestemming' en de vroegere afspraken overboord te gooien. De oudere politici moeten al vrij vroeg aangevoeld hebben dat de staatshervorming die vanaf 1968 op het getouw stond, de heilzame patstelling die in het unitair-Belgisch kader bestond, kon verbrijzelen. Waarschijnlijk hebben zij, zolang ze meetelden, de rijping van de autonomiegedachte, zeker van de federalistische idee, afgeremd. De aflossing van de wacht, na 1968, heeft hun invloed echter in aanzienlijke mate verzwakt.

2. Het schoolpact had de levensbeschouwelijke vergrendeling van het politieke leven in België weggenomen, zo is al gezegd. Solidariteitsoverwegingen tussen katholieken van de beide taalgroepen,

tussen Franstalige en Vlaamse vrijzinnigen vielen ten dele weg. Dat maakte de autonomiegedachte meer bespreekbaar.

3. Men mag de werfkracht van een bepaalde theorie, die vlak voor 1970 in ruimere kringen begon te circuleren, niet onderschatten. Meer en meer was er in de media sprake van fundamentele maatschappelijke verschillen die Walen en Vlamingen van elkaar onderscheiden. Wat hier al een paar keer als een sociologische ontwikkeling is beschreven, kreeg meer bekendheid in de publieke opinie. Hier en daar nam de theorie een nog krachtiger vorm aan: in West-Europa zouden twee politieke klimaatzones aanwezig zijn; in de noordelijke sector (waartoe West-Duitsland, Nederland, Groot-Brittannië en de Scandinavische landen behoren) overheerst zakelijkheid en pragmatisme in de politiek; op het politiek spectrum ontbreken daar de extremen rechts én links. In de zuidelijke sector (met Frankrijk, Italië, Spanje en Portugal) is er veel meer politieke instabiliteit en ook de politieke strijd is er heviger, niet het minst omdat de communistische partijen en hun rechtse tegenpolen er veel sterker zijn. De grens tussen deze beide zones zou via de taalgrens dwars door België lopen. Los van de vraag hoe geloofwaardig deze theorie is, blijft het feit dat ze tijdelijk is gaan werken als een voorspelling die zichzelf realiseert.

De staats hervorming als aanloop

Met het aantreden van de eerste CVP-PSC-BSP-regering onder Gaston Eyskens (17 juni 1968) ging een eerste pacificatieronde van start. De vorming van deze coalitie nam bijna tachtig dagen in beslag. Dit was grotendeels te wijten aan het feit dat aan de samenstelling van de regeringsploeg uitgebreide onderhandelingen voorafgingen tussen de betrokken partijen. Product van dit overleg was een gedetailleerd regeerakkoord dat aan regering en parlement zou worden opgelegd. (Zo nam de macht van de partijleiders toe, een ontwikkeling die in de jaren zeventig nog aan omvang zou winnen.) De regering beloofde al het nodige te doen om via een geslaagde grondwetsherziening een pact der Belgen tot stand te brengen.

Het was te verwachten dat het scenario dat zoveel dienst had bewezen toen het schoolpact werd gesloten, ook zou worden gespeeld voor de behandeling van dit conflict. Beide mijlpalen in het

zoeken naar een vreedzaam samenleven tussen Belgen vertonen dan ook een opvallende verwantschap, zowel in de wijze waarop ze tot stand kwamen als in hun inhoud.

De procedure waarmee naar een regeling werd gezocht, was niet nieuw. De operatie 'staats hervorming' was reeds ingeleid door politieke onderhandelingen tussen de regeringspartijen. Deze beschikten echter niet over een tweederde meerderheid, zodat aan verruiming werd gedacht. De oprichting van de 'werkgroep der 28' waarin ook de oppositiepartijen (de PVV, de Volksunie, het FDF-RW) zitting hadden, opende nieuwe mogelijkheden. Hier was de consensusdemocratie aan het werk.

De werkgroep van 28, aan een vijfhoekige tafel gezeten, kon de grondslagen van een compromis leggen. Het pact der Belgen zag uiteindelijk het licht eind 1970, na een hele reeks van regerings-marathons en topbijeenkomsten waarin ook de oppositie betrokken werd. Het compromis berustte op een koppeling van 'waarborgen voor de minderheden', 'cultuurautonomie' en 'economische decentralisatie'. Daarmee werd erkend dat de eenheidsstaat van 1830 voorbijgestreefd was.

De gelijkenis met het schoolpact valt echter het meest op bij de politieke spelregels die werden gehanteerd om het pact te sluiten. Allereerst heeft men er in elke fase goed voor gezorgd dat het uitgesloten zou zijn om een oplossing op basis van het zuivere meerderheidsbeginsel af te dwingen. In de periode 1969-1971 werd het meerderheidsbeginsel – anders een hoeksteen van de democratie naar Angelsaksisch model – uitgeschakeld. Een treffende illustratie: toen de werkgroep waarvan juist sprake was, de kwestie Brussel op de agenda nam werd hij uitgebreid om alle Brusselse strekkingen een plaats te kunnen geven.

Een tweede spelregel die met succes werd toegepast: naar Belgische traditie voltrok de compromisvorming zich in een klimaat van discretie, die de activiteiten van de toponderhandelaars goed verhulde. De discussie werd behendig uit de openbaarheid gelicht. Een korte periode van openbare behandeling in het parlement sloot een lange termijn van geheime onderhandelingen af.

Het pact der Belgen werd, onder de vorm van nieuwe grondwetsartikelen, eind december 1970, de dag vóór Kerstmis om pre-

cies te zijn, door het parlement goedgekeurd. Maar voor tal van deelproblemen was alleen een principieel akkoord in de constitutionele tekst opgenomen. Voor de uitvoering ervan werd naar de gewone wetgever verwezen, met dien verstande dat beslissingen alleen met bijzondere meerderheden konden worden genomen. Het was een grondwetsherziening 'in cascade' waarvan de voltooiing nog bijna tien jaar zou vergen. De moeilijkste klippen waren: de positie van het gewest Brussel en de bevoegdheid van de gewestraden. Uiteindelijk restte – na alles wat reeds was bereikt – nog de vraag hoever men wou gaan op de weg naar het federalisme. Dat België een gedaantewisseling zou ondergaan, was toen – eind 1970, begin 1971 – al duidelijk.

Ondertussen hadden zich ook op andere vlakken merkwaaardige ontwikkelingen voorgedaan.

3. Geen hergroepering der politieke krachten

Naar het zeggen van premier Théo Lefèvre zelf moest zijn regering, die in 1961 aantrad, de basis leggen van een hergroepering van de politieke krachten en dus van een fundamentele wijziging van het partijenstelsel in ons land. Hij voorzag een langdurige samenwerking tussen de BSP en de christen-democratie die '... onder mijn leiding of onder de leiding van een veel minder goed eerste minister, acht of zelfs twaalf jaar samen zouden regeren (...) waardoor de politieke verhoudingen in ons land grondig zouden veranderen'. In het licht van deze uitspraak begrijpt men de ijver waarmee de regering een aantal sociaal-economische hervormingen aanpakte, onder meer het wetsontwerp op de fiscale hervorming, dat streefde naar eenvormigheid van het belastingstelsel én verhoging van de staatsinkomsten. Er kwam heftig verzet van industriëlen, eigenaars en vrije beroepen. Niet alleen de liberale oppositie verwoordde dit verzet. Ook binnen de CVP was er een weerbarstige conservatieve fractie, die al tegendraads had gestemd tijdens het investituurdebat.

Anderzijds lokte de hervorming van de ziekte- en invaliditeitsverzekering een hevige, bijwijlen erg bittere strijd uit met het geneesherenkorps. In deze politieke episode bleek hoe hoog sociaal-

economische conflicten kunnen oplossen als een van de partijen geen ervaring heeft met sociaal overleg. De dokters misten de traditie van *bargaining*, van pragmatisch onderhandelen. Het Belgisch geneesherenkorps zou in 1963 geschiedenis maken met een 'zorgenstaking'.

Een andere probleemcategorie was wel in het sociaal-economisch overleg betrokken: de landbouwers, die vertegenwoordigd werden door de machtige Boerenbond. Maar toch revolteerde deze groep in zeer rumoerige 'drietandacties', vooral tegen sommige gevolgen van de Europese eenmaking; hun woede richtte zich daarbij vaak ook tegen de eigen Boerenbond, die verweten werd te gezapig op te treden.

De regering-Lefèvre-Spaak joeg dus nogal wat standen tegen zich in het harnas: de middenstand, de industriëlen, de vrije beroepen, de landbouwers. Daardoor heeft Théo Lefèvre, die de hergroepering van de progressieve krachten nastreefde en de frontvorming van de christen-democratische vleugel van de CVP met de BSP voorstond, een stuk hergroepering uitgelokt aan de kant van de behoudsgezinden. De liberale partij bood zich aan als het politiek tehuis voor alle groepen die zich door de regering-Lefèvre belaagd voelden. En ze ging nog verder. In 1961 reeds had ze zich van haar oude naam en van haar antiklerikaal kleed ontdaan. Vooral in Wallonië wist ze, als Partij voor Vrijheid en Vooruitgang, katholieken van conservatieve strekking aan te trekken. De dubbele operatie (behoudsgezinden aantrekken, doorbreken naar de katholieke burgerij) bleek een succes. Bij de verkiezingen van 1965 zag de PVV haar zetelaantal stijgen van 20 naar 48. De rooms-rode samenwerking werd afgestraft.

Enige tijd later zou blijken dat de idee van frontvorming der progressieve krachten toch het electoraal debacle van 1965 had overleefd. Als reactie op de vaandvlucht van de katholieke burgerij maakte ook het *Mouvement Ouvrier Chrétien* (de Waalse zustervereniging van het ACW) de organisatorische banden met de Christelijke Volkspartij losser om gemakkelijker tot samenwerking te kunnen komen met onder meer de socialisten.

Ondertussen deed bij het katholiek bevolkingsgedeelte van Vlaanderen het milde schoolklimaat zijn werk. Nu men niet meer moest vechten voor elke frank overheidssubsidie en de toekomst van de

katholieke werken verzekerd was, nam de beschermingsobsessie af. Voorzichtige contacten met andersdenkenden werden nu aangeprezen. Op de Zesde Vlaamse Sociale Studiedagen (1966) over de 'zin van de christelijke organisaties' heette het: 'Wij kunnen er aldus toe komen meer waardering op te brengen voor mekaars inzicht en mekaars werk, wat betekent dat een debat niet alleen waardevol, doch ook noodzakelijk is omdat wij als christenen de plicht hebben te streven naar een grotere verstandhouding en meer eerbied voor de persoonlijke inzichten van eenieder.' Het concilie, de nieuwste encyclieken, het pontificaat van Johannes XXIII waren evenveel uitnodigingen om de loopgravenmentaliteit te vervangen door een politiek van verdraagzaamheid. Dan verschenen de 'zes-tien gesprekken over travaillisme' in *Volksgazet**. Tussen mei en december 1967 publiceerde Lode Hancké in de krant interviews met een hele reeks belangrijke figuren uit de christelijke en socialistische zuil (waaronder Théo Lefèvre, August Cool, Paul-Willem Segers, bisschop Emile De Smedt, Jos Van Eynde, Louis Major). Het thema: de toekomst van de arbeidersbewegingen in België. Alle gesprekspartners spraken zich principieel uit voor de frontvorming van alle progressieve krachten. Men herinnere zich een uitspraak van monseigneur De Smedt in *Volksgazet*: 'Zo de katholieke leken tot het besluit komen, dat de hergroepering mogelijk en gewenst is, zal de kerkelijke overheid zich niet lenen tot tussenkomsten om de eigen katholieke organisaties te behouden, zelfs indien een minderheid van leken haar daarom verzoekt.' Aan Waalse zijde nam het *Mouvement Ouvrier Chrétien* (MOC) in 1968 het pleidooi voor zo'n hergroepering over. Eerst in *Démocratie*, het maandblad van deze arbeidersbeweging, later op het jaar tijdens de 51ste Waalse Sociale Week. Begin 1969 dan, publiceerden de CVP-jongeren een manifest waarin ze opkwamen voor een samengaan van christen-democraten en socialisten, na verloop van tijd liefst in één partij. Een uiterst belangrijke stap in deze ontwikkeling werd gezet door Léo Collard, voorzitter van de socialistische partij, op 1 mei 1969. Hij riep toen de vooruitstrevende christen-democraten plechtig op om een progressief front te vormen. Men zegt dat Léo Collard toentertijd zijn partijgenoten verrast heeft. Maar in feite sloot hij aan bij een trend die al geruime tijd waarneembaar was. De

1 mei-oproep van Collard lokte in sommige christen-democratische kringen gunstige reacties uit. In december 1969 zou Wilfried Martens, voorzitter van de CVP-jongeren, in verklaringen aan *Het Volk* en *Vooruit** opnieuw argumenten aanvoeren voor een progressieve frontvorming.

Ondertussen schreed aan de andere kant van het politieke spectrum een soortgelijke ontwikkeling verder. Op haar congres van eind september 1967 zei de PVV dat ze wilde ijveren voor een tweepartijstelsel en bood ze zich aan als de kern van een te vormen front van neoliberalen.

Zo waren, ogenschijnlijk, links én rechts de voorwaarden aanwezig om tot politieke nieuwbouw te komen. Velen hebben toen gedacht dat de weg naar een herverkaveling van de politieke krachten en een ingrijpende wijziging van ons partijstelsel breed open lag.

In 1971, twee jaar na de oproep van Léo Collard, was voor de idee van de hergroepering der politieke krachten de lente echter al bijna afgelopen. De top van de Waalse BSP en van de Vlaamse CVP had het streven naar een tweepartijstelsel in die jaren niet au sérieux genomen. In deze meerderheidsgroepen voelde men er inderdaad niets voor om de eigen machtspositie en het wijdvertakte net van organisaties dat men patroneerde op de helling te zetten. Edmond Leburton, die in de BSP Léo Collard opvolgde, zei in een rede op 1 mei 1971: de frontvorming met de progressieven die buiten de partij staan moet nu wijken voor een onmiddellijke doelstelling, '*un parti fort et uni*'. In Vlaanderen werd de discussie binnen de christelijke arbeidersbeweging over de politieke opstelling van het ACW afgebroken ter gelegenheid van de 44ste Sociale Week, ook in 1971. De leiding van het Algemeen Christelijk Werkersverbond verklaarde toen dat alleen de CVP het vertrouwen genoot. Er kwam dus voortijdig een einde aan een gedachte-experiment dat mee het aanschijn van de jaren zestig heeft bepaald.

4. Verzet der bevoogden

Een enigszins soortgelijke evolutie deed zich voor op weer een ander terrein. In de jaren zestig explodeerde nu en dan het ongenoegen van mensen die tot dan toe in de politiek opvallend afwezig

waren gebleven: landbouwers, Limburgse mijnwerkers, vrouwen, studenten. De drietandactie van de boeren is al besproken. In januari 1966 vochten de Limburgse mijnwerkers voor het behoud van 'hun' mijnen. In Zwartberg vielen bij rellen twee doden en enkele zwaargewonden. Van 16 februari tot 6 mei 1966 gingen ruim vijfduizend vrouwelijke werknemers van de wapenfabrieken van Herstal in staking – tegen de wil van hun mannelijke collega's in – om gelijk loon voor gelijk werk af te dwingen. Hun negen weken lange staking luidde een lange reeks van feministische acties in. Deze revoltes waren zo opvallend, omdat het hier ging om ontvoogdingspogingen van politieke figuranten. Niemand had dat van hen verwacht. De onthutsing van de politieke elite werd wellicht het best verwoord door premier Pierre Harmel toen hij bij de rellen in de mijnstreek zijn verwondering uitsprak over het politiek vandalisme van 'die brave Limburgers'.

Wat hier gebeurde, wijst op een zere plek in de sociaal-economische ordening. De overlegmechanismen die sinds 1945 sociale vrede produceerden, vertoonden ook neveneffecten. Eén ervan was waarneembaar in de vakbond. Té comfortabele arbeidsverhoudingen scheppen het risico dat de leiding en het middenkader van deze organisaties hun strijd lust en het contact met hun aanhang verliezen. De vakbonden, zegt men, zijn te veel sociale partner van het patronaat geworden en te weinig waakhond. Te veel sociale vrede is slaapverwekkend, zou men kunnen zeggen. Als de dynamiek in een vakvereniging verzwakt, ontstaat de mogelijkheid dat sommige leden een beroep doen op actiemiddelen die buiten het scenario van de pacificatiepolitiek liggen. Dat is in de jaren zestig gebeurd, onder meer in de Limburgse mijnstreek.

Er is nog iets anders. Om ten volle te kunnen genieten van de voordelen die de sociale vrede biedt in de vorm van arbeidsrechtelijke bescherming en bestaanszekerheid, moeten individuen de kans hebben om zich in sterke organisaties collectief op te stellen. Daarvoor zijn de vakbonden er. Het arbeidsrecht vóóronderstelt die collectieve opstelling bij de werknemers. Anders zijn die voordelen niet afdwingbaar. Voor sommige groepen van werknemers (de vrouwen, bijvoorbeeld) was die voorwaarde in onvoldoende mate vervuld: er was voor hun problemen in de vakbonden weinig aandacht

en steun. Voor hen was het enige alternatief gelegen in actie die deels buiten de vakbonden om ging.

De revoltes die hier kort ter sprake kwamen, werkten dus als alarmsignalen. Zij maakten duidelijk dat niet iedereen profiteerde van de vruchten aan de boom van de sociale vrede.

Politiek ongenoegen was er in die jaren ook buiten de zopas vermelde groepen. Eén uiting daarvan lag in de snelle toename van het aantal blanco en ongeldige stemmen bij verkiezingen. Sommige waarnemers hebben in deze verschijnselen een positieve drang gezien naar een nieuwe rolverdeling in de politiek. Volgens hen wilden vele kiezers langs het uitbrengen van een ongeldige stem hun ontevredenheid met de tweederangsrol van de burger uitspreken. 'Participatie en 'inspraak' waren op het eind van de jaren zestig immers modieuze en populaire termen. Aan het slot van de regeringsverklaring die hij in juni 1968 voor het parlement bracht, zei eerste minister Gaston Eyskens: 'De huidige contestatiebeweging die in talrijke Europese landen naar voren treedt, is waarschijnlijk slechts de uitdrukking van een toegenomen verlangen om inspraak te bekomen.' Een aantal politici bleef niet werkloos toezien op deze ontwikkeling. De PVV reageerde snel: in het voorjaar van 1970 liep haar 'Operatie voor een levende democratie' van stapel. Met deze actie verbond de PVV zich ertoe, in alle gemeenten een gesprek op gang te brengen met de burger. Deze 'unieke vorm van inspraak' zou dan de gegevens leveren voor een partijprogramma dat bij de wensen van iedereen zou aansluiten. De hoogtijd van de inspraakslogan kwam evenwel in de maanden september en oktober van 1970. De campagne die aan de gemeenteraadsverkiezingen van 11 oktober 1970 voorafging, overspoelde de kiezers met beloften van participatie en medezeggenschap. De participatiegedachte overleefde die kiescampagne. In veel gemeenten zijn adviesraden, contactcommissies en inspraakorganen opgericht. Maar kort na 1970 bleek dat deze hervormingen niet tot een fundamentele herverdeling zouden leiden van de politieke macht tussen politicus en burger.

De zucht naar meer directe democratie werd in de meeste West-Europese landen geslaakt. Men riep hier en elders om verbetering van de kwaliteit van de democratie. In het spoor van deze trend lie-

pen eisen als 'decentralisatie', 'regionalisering', 'schaalverkleining' en 'lokale autonomie'. Dit alles was een krachtige impuls voor een beweging die ondertussen in België zelf steeds sterker werd, namelijk de drang naar grotere zelfstandigheid voor Vlaanderen en Wallonië. Wat buiten onze grenzen leefde, liep dus parallel met een interne evolutie, die zich in de jaren zeventig zou verder zetten.

In nog een ander opzicht weerspiegelde België een ontwikkeling die zich omzeggens in heel West-Europa voordeed: de groeiende aandacht voor nieuwe, 'zachte' waarden die alle te maken hebben met wat men de kwaliteit van het leven is gaan noemen (milieuzorg, vermenselijking van de arbeid...). In de bestaande afspraken tussen vakbonden en patroons was er voor die waarden weinig of geen plaats. Een idee als economische nulgroei was totaal vreemd aan het sociaal pact van 1944. Op die nieuwe waarden, die trouwens familie zijn van de vraag naar schaalverkleining, lokale autonomie en decentralisatie, zou een hele beweging ontstaan van mensen die anders wilden gaan leven.

Na 1970

De laatste vijftien jaar is er in de Belgische politiek heel wat gebeurd. Het is echter nog te vroeg om hierover al precieze berichten neer te schrijven. Want, wat was in de feiten hoofdzaak? Wat was *fait divers*? Het verhaal dat nu volgt, is daarom niet veel meer dan een collage van indrukken over ontwikkelingen die het gezicht van die periode hebben beïnvloed.

1. Van oude en nieuwe conflicten

1. Vooraan op de politieke agenda van de jaren zeventig stond de communautaire kwestie.

De staatshervorming was anno 1970 niet voltooid. Hier lag dus nog een hele opgave. Met Wilfried Martens als bouwheer (eerst in de voorzittersstoel van de CVP, later als premier) werd tussen 1972 en 1980 de ruwbouw afgewerkt. Dat vertimmeren van België was op zich al een krachtige bron van beroering, spanningen en nervositeit. Daarnaast waren er tussen Vlamingen en Franstaligen tal van schermutselingen rond taalgrensproblemen (de Voerstreek, bijvoorbeeld) en rond de verdeling van lusten en lasten in het Belgisch huishouden (zoals: hoeveel geld voor Cockerill-Sambre, hoeveel voor Zeebrugge?). Toch verloopt de strijd tussen Vlamingen en Franstaligen sinds 1980 wat minder stormachtig. De signalen van zo'n weersverbetering zijn veelvoudig. Kijk naar de levensloop van wat men de communautaire partijen noemt. De Volksunie zag haar aanhang na 1971 stelselmatig slinken. In Wallonië verdween het *Rassemblement Wallon*, dat in 1971 nog iets meer dan twintig procent van de stemmen haalde, in 1985 helemaal van de kaart. Het

Brusselse FDF viel op tien jaar terug op één vierde van zijn topscore van 1974 (van veertig procent naar tien procent). Zo'n ontwikkeling slijpt de scherpste kanten van het communautair dossier weg. (Al mag men niet vergeten dat de vijandelijkheden tussen het noorden en het zuiden zich nu voor een stuk verplaatst hebben naar de traditionele partijen. Die hebben immers bij hun regionalisering een deel van de thema's en van het personeel van de communautaire partijen overgenomen.) Belangrijk lijkt me ook dat Vlaanderen en Wallonië in een aantal opzichten meer op elkaar zijn gaan lijken. Inzake kerkelijkheid, nataliteit en gezinstype ligt Vlaanderen nu dichterbij de Waalse toestand dan ooit tevoren. De contrasten, die te maken hadden met de oorspronkelijke voorsprong van Wallonië op het stuk van economie en industrie, zijn aan het verdwijnen. Met de teloorgang van vooral de staalnijverheid is bovendien de ruggengraat van het Waals socialisme gedeeltelijk gebroken; dat brengt mee dat het zuiden nu ook in zijn visie op de verhoudingen tussen arbeid en kapitaal dichterbij het in het noorden gebruikelijke standpunt aanleunt. De verschillen in politiek profiel tussen beide regio's nemen blijkbaar af. Schrijdt deze evolutie verder, dan zal de behoefte om uit de echt te scheiden wellicht verminderen. Hier ligt vermoedelijk een van de redenen waarom politici en bevolking aan weerszijden van de taalgrens in de behandeling van 'de kwestie' sinds 1980 een soort adempauze in acht nemen.

Voor dat temporiseren zijn nog andere oorzaken aan te wijzen. Eén: de institutionele schokken die de hervormingen van 1970 en 1980 hebben meegebracht, zijn nog niet verwerkt. Iedereen zoekt nog een beetje zijn plaats in de nieuwe structuren. Twee: noch in Vlaanderen, noch in Wallonië of Brussel is een eenvormige blauwdruk over de verdere toekomst van België aanwezig. In Vlaanderen (maar soortgelijke spanningen bestaan ook in de andere regio's) zijn vele uiteenlopende opvattingen waar te nemen. Aan het ene uiteinde van de waaier staat een groep die ervan uitgaat dat Vlaanderen toekomst het best beveiligd is als België één staatsgeheel blijft. In de ogen van die mensen zal de politieke en economische kracht van Vlaanderen dit gewest voldoende macht geven om zijn maatschappijmodel aan héél het land op te leggen. Deze fractie bevat onder meer een gedeelte van het Vlaams patronaat. Dit neo-unita-

risme, als men dat zo noemen wil, is het product van politiek realisme. Helemaal aan de andere zijde staan mensen die een zeer verregaande vorm van federalisme, ja zelfs separatisme, bepleiten. Hier wortelt het aanvoelen van Vlaanderens machtspositie in de Belgische staat nog steeds in het verleden. Zij vertonen de, blijkbaar onuitroeibare, 'reflexen van de underdog'. Hun keuze voor Vlaanderen is isolement. Tussen beide visies in liggen allerlei varianten. Te begrijpen dat in elke regio politici en burgers de tijd willen nemen om rustig tot weloverwogen, als het kan gemeenschappelijke, strategiekeuzes te komen. Ten derde: het verdere scheiden van de Siamese tweeling die België is, zou – zo weet men nu – veel geld kosten en waar moet dat vandaan komen in deze barre economische tijden? Men vergeet ten slotte niet dat elke stevige stap in de richting van een werkelijke regionalisering/federalisering zal leiden tot een verheving van de tegenstellingen in de regio's zelf – van de botsingen tussen Luik en de Borinage, tussen Antwerpen en Zeebrugge, tussen Limburg en de rest van Vlaanderen. Ook dat doet sommigen aarzelen.

Mijn prognose voor de komende jaren is dat Vlamingen en Frans-taligen nog ferm gaan ruziën, vooral langs de taalgrens en over de verdeling van overheids gelden. Maar ik verwacht evenzeer dat de communautaire kwestie als splijtzwam voor België en als kruisvat onder het politiek regime verder in kracht zal verminderen. Wie iets anders afleest uit de continue stroom van berichten over incidenten, afdreigingen en wederzijdse plagerijen vergeet wellicht dat veel politieke dossiers een communautaire verpakking krijgen omdat dit vooralsnog de aandacht trekt en mobiliserend werkt. Maar, het zijn steeds vaker puur-economische eisen in camouflagepak.

2. Na een lange periode van relatieve rust op het sociaal front nam in het begin van de jaren zeventig het aantal conflicten tussen arbeiders, patroons en overheid weer toe. Op basis van de gegevens van het Nationaal Instituut voor de Statistiek valt te berekenen dat tussen 1961 en 1969 gemiddeld 55 sociale conflicten per jaar uitbraken. Hierbij gingen jaarlijks zowat 265.000 werkdagen 'verloren'. Tussen 1970 en 1976 deden zich bijna 1500 arbeidsconflicten voor; dit is een gemiddelde van 208 conflicten en 850.000 stakings-

dagen per jaar. Die aangroei van het aantal werkstakingen is maar één koortsverschijnsel. Een ander is de accentverschuiving in de strategische middelen die worden aangewend. Spontane of wilde stakingen en fabrieksbezettingen kwamen vaker voor. Er zat dus blijkbaar sleet op de sociale overlegmachine.

De belangrijkste ontwikkelingen dateren echter van na 1975. In het sociaal-economisch spanningsveld dringen zoveel nieuwe elementen binnen dat men gerust van een omwenteling mag spreken.

Oorzaak nummer één is ongetwijfeld de economische crisis. In de arbeidersgroep gingen, onder druk van de dalende tewerkstelling, oude solidariteitsbanden kapot. Wie nog werk heeft, verdedigt nu hardnekkig zijn deel in de beschikbare arbeid en de daarmee verbonden koopkracht, als het moet tegen de andere arbeiders in. De neiging om werk broederlijk te delen met bedreigde arbeiders of met de werklozen, bijvoorbeeld via arbeidsduurverkorting, is sterk gedaald. Zo ruimen solidariteitsmechanismen de baan voor de verengde groepsbelangen van crisisvaste werknemers. Aan patronale zijde doet zich trouwens hetzelfde fenomeen voor: de sterke ondernemingen laten de zieke bedrijven in de steek. Het merkwaardige gevolg is dat in nogal wat sociaal-economische conflicten arbeiders niet meer tegenover patroons staan, maar sommige werknemers en werkgevers front vormen tegen hun vroegere bondgenoten of tegen de overheid. Men zou kunnen zeggen dat de sociaal-economische conflicten nu in een andere bedding hun ontstaan vinden.

Er is een tweede evolutie. Ik citeer Gilbert De Swert van de studiedienst van het ACV: 'De Belgische vakbeweging is, ondanks de hoge syndicalisatiegraad (70 procent), niet meer de vertegenwoordiger van de hele arbeiderswereld. Eén: ze heeft (nog) geen aantrekkingskracht op de hersenarbeiders, op de werkers in de nieuwe technologische revolutie. Er zijn nu al meer kaderleden dan er arbeiders waren toen Marx die tot de dragers van de sociale omwenteling maakte. Twee: het is ze nog niet gelukt om de werklozen werkelijk te organiseren, en niet alleen de werklozen, maar ook al die werknemers die geen vaste voet hebben op de arbeidsmarkt: met bijzondere statuten (de witte producten van de arbeidsmarkt), met onvoldoende scholing (de bulkproducten), met beperkte con-

tracten of werktijden (de koopjes van de arbeidsmarkt). Drie: de vakbeweging ondergaat weerbarstig de verschuivingen in de tewerkstelling: (relatieve) daling van de industriële en stijging van de tertiaire en kwartaire tewerkstelling (...). Met andere woorden: de tewerkstelling daalt daar waar de vakbond traditioneel ingeplant is, en omgekeerd. De type-gesyndiceerde, Miel Metaal of *Achille Acier* (man, volwassen, Belg, getrouwd), representatief voor de arbeidersklasse van de jaren dertig, wordt straks een statistische anomalie.' (in *De Nieuwe Maand*, september 1985).

Uiteraard verandert, met dit soort ontwikkelingen, ook het sociaal overleg van karakter. Straks meer daarover.

3. Er was in het begin van de jaren zeventig ook weer even beweging gekomen in de levensbeschouwelijke problematiek. Bij de bevolking nam de gevoeligheid voor nieuwe ethische vraagstukken (abortus, wetgeving inzake echtscheiding, euthanasie...) toe. Maar het is zeer de vraag of er hier conflictmateriaal voorhanden is dat in de nabije toekomst voor grote spanningen tussen katholieken en vrijzinnigen kan zorgen.

4. Al vijftien, twintig jaar duiken in de Belgische politiek nieuwsoortige thema's op. De schermutselingen rond de zogeheten milieu-problematiek leveren daarvan een goede illustratie. Zulke tegenstellingen vallen meestal niet binnen de klassieke plooien. Voor en tegenstanders van kernenergie, bijvoorbeeld, zijn over alle regio's, levensbeschouwelijke en sociaal-economische groepen verspreid. Problemen van die aard staan dikwijls haaks op de oude conflictpatronen. Dat is ook grotendeels zo voor de spanningen die zich nu vaker voordoen rond vraagstukken met een buitenlands-politieke dimensie. (Tussen haakjes: er is hier een tweede verschuiving aan de gang. Meer dan vroeger verwerven binnenlandse problemen nu een internationale afmeting. Schaalvergroting dus. Daar zorgen de EEG*, het Internationaal Muntfonds, de Wereldbank... met hun rapporten en aanbevelingen aan het adres van België wel voor. Dat heeft ook te maken met het feit dat ons land met de aanwezigheid van de EEG-instanties, van de Nato en Shape zo'n beetje het hart van de westerse wereld is. Aan de andere kant zijn tal

van typische internationaal-politieke thema's, zoals de verhouding tot Zaïre* en de ontwapeningsproblematiek, nu voorwerp van heftige 'binnenlandse' tegenstellingen geworden). Vooral de Vlaamse socialisten en de groenen hebben bij deze ontwikkelingen aansluiting gezocht.

Ook deze evolutie heeft het aanschijn van de jaren zeventig en tachtig bepaald.

Het temmen van de conflicten verloopt moeizamer

In de periode 1945-1970 wisselden scherpe strijd en zakelijk overleg elkaar in de Belgische politiek gestadig af. Rustig beraad, waarin duurzame afspraken tot stand kwamen, volgde op momenten van hevige hoogspanning. Pact van de sociale solidariteit (hernieuwd in het productiviteitsprotocol van 1954 en in talloze routinecompromissen), schoolpact (later verruimd tot een cultuurpact) en pact der Belgen: als men de mijlpalen op de weg naar de politieke pacificatie in ons land zo op een rijtje zet, dan lijkt het wel of de Belgen met de beredeneerde gezapigheid van een marathonloper conflict na conflict hebben opgelost. Maar de laatste woorden van de vorige zin klinken toch wat te optimistisch. De pacten hebben een min of meer beheerste behandeling van de conflicten mogelijk gemaakt. Zij hebben de spanningen niet doen verdwijnen. Die komen telkens weer terug, soms onder een nieuwe gedaante. Dat is in het overzicht van het conflictmateriaal van na 1970 terdege gebleken. Men vergete ook niet dat grootse afspraken én doorde-weekse compromissen ontstaan in een netwerk van palavers waarin van de politici veel ervaring en behendigheid wordt gevraagd. Precies op dit punt waren er in het begin van de jaren zeventig nogal wat problemen, want er greep toen een bruuske aflossing van de wacht plaats.

Van de ministers uit de regering-Eyskens-Merlot-Cools, aan het bewind van juni 1968 tot november 1971, was tien jaar later niemand meer in de eerste regering onder Wilfried Martens te vinden. De generatie die het land in de periode van de wederopbouw, de Koude Oorlog en de jaren zestig vanuit de regering heeft bestuurd, was compleet van het politieke toneel verdwenen. In de regeringen van na 1980 zat geen enkele politicus meer die vóór 1971

ooit regeringsverantwoordelijkheid had gedragen. De omvang en de reikwijdte van de personeelwisseling blijkt ook uit de gegevens over de leeftijd van de ministers en staatssecretarissen: de regering-Eyskens telde in juni 1968 negen zestigers, dertien vijftigers en slechts zes veertigers (de jongste, André Cools, was 41 jaar); rond 1980 zijn zestigers zeer schaars, de veertigers en dertigers in de regering goed vertegenwoordigd. De discontinuïteit is dus groot.

Ook aan de top van de verschillende politieke partijen zijn kort na 1970 andere stuurlii gekomen. Weer had de wisseling het karakter van het aftreden van een generatie die 25 jaar lang het roer in handen had en de intrede van een erg jonge lichtung. Ook hier heeft men de indruk dat bij de aflossing een generatie is 'overgeslagen'.

In de grote vakbonden is de leiding net voor het begin van de jaren zeventig in andere handen overgegaan. Het duo Cools-Major had de syndicale organisaties zo'n twintig jaar bestuurd. Hier is de breuk tussen oud en nieuw echter minder opvallend: Jef Houthuys en Georges Debunne waren de niet-meer-zo-jonge *dauphins* van hun voorgangers.

Zelfs al zou zo'n bruuske aflossing niet meer zijn geweest dan een *biologische* verjonging van het politieke personeel, toch drukte zij enkele jaren op het prestatievermogen van het politieke systeem. De nieuwe generatie van compromismakers miste ervaring, was nog niet ingespeeld, was nog op zoek naar de korpsgeest die het de afgestreden generatie mogelijk maakte telkens weer de ergste botsingen te overleven. Het duurde echter niet zo lang of ook deze generatie vond de weg naar de zakelijke onderhandeling, de onderlinge bijstand, de canapépolitiek, het virtuoos werken met verdeelsleutels en politieke benoemingen, de weg dus naar de compromissen waaruit politieke stabiliteit ontspringt. Hieraan kan het eigenlijk niet gelegen hebben als het politieke leven in de jaren zeventig volkomen uit de hand leek te lopen.

Tussen eind 1971 (aftreden van de eerste regering-Eyskens-Cools) en eind 1981 (aantreden van Martens V) bedroeg de gemiddelde levensduur van de nationale bewindsploegen minder dan één jaar, van 1950 tot 1970 was dat tweeënehalf jaar. De vorming van de regeringscoalities nam nu ook veel meer tijd in beslag. Verstoorde stabiliteit dus. Of, en dat bleek ook uit heel wat andere signalen,

het temmen van de politieke conflicten verliep nu veel moeizamer. Ik bespreek twee factoren die hiervoor verantwoordelijk zijn: de economische crisis en het verbreken van de machtsbalans tussen Vlaamse christen-democraten en Waalse socialisten.

1. De ziekte van de economie en van 's lands financiën drukt zwaar op het prestatievermogen van het hele politieke systeem, op wat de pacificatie- of consensuspolitiek is genoemd. Het is duidelijk dat het veel gemakkelijker is om tot afspraken en compromissen te komen in tijden van economische voorspoed. Kijk naar het ontstaan van het schoolpact. Dit compromis was voor alle rivaliserende groepen aanvaardbaar, omdat het een grote financiële injectie in alle schoolnetten meebracht. Hoe beter de overheid bij kas is, hoe gemakkelijker het is toegevingen af te kopen van de strijdende partijen. In tijden van welvaart is het niet zo moeilijk water bij de wijn te doen: er is dan immers wijn genoeg. Als de overheidsmiddelen slinken is het voor de compromismakers veel moeilijker om elkaar tot het sluiten van akkoorden en de bevolking tot het aanvaarden ervan te bewegen. De economische problemen doen, met andere woorden, de politieke machinerie minder soepel functioneren. Dat is erg goed voelbaar in de collectieve arbeidsverhoudingen, die – zoals men weet – instaan voor de productie van sociale vrede. Sociologen schrijven over de malaise in het sociaal overleg als volgt: 'Dit overleginstituut is tijdens de crisis in elkaar gestuikt, wegens de voor de hand liggende reden dat er geen bijkomend inkomen te verdelen valt. Voor een *herverdeling* van wat al beschikbaar is, werden de spelregels niet gemaakt: dat maakt het overleginstituut ongeschikt voor het beheren van de crisis. De crisis tast met andere woorden de onderbouw van het overleg aan en wijzigt de onderlinge relaties en posities. Mede daardoor speelt de overheid thans een dominerende rol, die in belangrijke mate de anderen een gedragscode oplegt, terwijl ze vroeger optrad als verkeersregelaar tussen de twee andere partners. De vakbeweging krijgt de rol toebedeeld van een *go between* tussen overheid en werknemers over de vraag hoe er zal ingeleverd worden; ze wordt zelfs niet eens geconsulteerd over de kwestie of er wel ingeleverd wordt en hoeveel.' (Jan Bundervoet, e.a., in *Tijdschrift voor Sociologie*, 1985, 1-2).

De economische crisis dwingt de politieke elite ook, met of zon-

der het kiezerskorps, de vroeger aangegane pacten en verbintenissen opnieuw te bekijken. Veel afspraken uit de naoorlogse periode waren welvaartscompromissen en dus bijzonder duur. Het behoud ervan kan in de versoberingsstaat, die volgens sommigen voor de deur staat, niet verzekerd worden. Natuurlijk is het mogelijk de financiële problemen een tijdlang voor zich uit te schuiven. Maar men kan ze niet onbeperkt op de toekomstige generaties blijven afwentelen. Dat alles brengt een toename van het wederzijds wantrouwen en van de strijd mee. Zoiets is al een tijdje waarneembaar in de werking van de vaste schoolpactcommissie. Dit overlegorgaan blijkt ternauwernood geschikt voor het bespreken van rationalisaties en besparingen in het onderwijs. Het werkt nu veel stroever dan vroeger. Wat vroeger in de verhouding tussen de partners van de consensusdemocratie als een noodgreep werd beschouwd, namelijk het veto en de besluitblokkering, neemt nu in de reacties van de onderhandelaars een veel grotere plaats in.

2. Er is eerder in dit boek beschreven dat de pacten van voor 1970 in grote mate het product waren van een broos, maar vruchtbaar evenwicht in de krachtsverhoudingen tussen Vlaamse christen-democratie en Waals socialisme. Zo'n toestand dwong de beide grootmachten tot redelijkheid in de behandeling van conflicten. Die merkwaardige machtsbalans gaf het politieke leven in ons land tot iets na 1965 voorspelbaarheid en ook stabiliteit. Dat is nog het best te zien in de periode 1950-1965. In die vijftien jaar telde men vijf regeringen met een gemiddelde, zeer hoge levensduur van drie jaar. De politici hebben in die periode bijzonder goed leren werken met wat we wetenschappelijk de spelregels van de pacificatie- of consensuspolitiek en wat minder wetenschappelijk de canapépolitiek noemen: regeren met wederzijdse toestemming, in het besef dat de ene groep de andere niet ongestraft voor voldongen feiten kan plaatsen, en het mooi gedoseerd verdelen van allerlei overheidsgoederen (zoals ambten, subsidies, zendtijd...).

Kort na 1965 komt dat balansmechanisme onder grote druk te staan. De parlamentsverkiezingen van mei 1965 veroorzaken een eerste schok: de Vlaamse christen-democraten en de Waalse socialisten verliezen samen twintig Kamerzetels of zo'n half miljoen kiezers. Dit debacle krijgt drie jaar later een verlengstuk: in 1968

gaan daarbovenop voor hen nog eens negen Kamerzetels verloren. Dat is een serieuze vermageringskuur voor de twee grootmachten. In 1958 namen ze samen nog bijna de helft van alle parlements-zetels in beslag, in 1968 – tien jaar later – moeten ze het met een derde stellen. Ook regionaal brokkelt hun machtspositie af. De Vlaamse CVP behaalde in 1958 60 procent van de Kamerzetels, in 1968 nog zo'n 40 procent; *de Parti Socialiste* valt van 51 procent op 35 procent. Maar, deze verkiezingscijfers zijn niets meer dan de oppervlaktesignalen van dieperliggende ontwikkelingen, die ook in de jaren tachtig aan het werk zijn.

Aan de kant van het Waalse socialisme zijn er twee probleem-verwekkers. De desindustrialisering van het Luikse bekken en van de Borinage is er een van. Met de aftakeling van het industriële apparaat in Wallonië is ook de kracht van het Waalse socialisme gedeeltelijk verbroken. Een tweede negatieve ontwikkeling ligt in wat men, jaren geleden al, de verburgerlijking van de arbeidersklasse noemde, of het egoïsme van de nieuwe welvarenden, mensen die uit socialistische families kwamen, maar in hun gestegen welvaart een goede reden zagen om het socialisme vaarwel te zeggen.

De desindustrialisering van Wallonië ging gepaard met een economische renaissance in Vlaanderen. Binnen- en buitenlandse investeringsstromen liepen nu eerder in de richting van het noorden. Die ontwikkeling, het kantelen van de economische krachtsverhoudingen in het voordeel van Vlaanderen, zou – zij het met vertraging – gevolgen hebben voor de politieke machtsverhoudingen in het land. Maar anders dan velen in het begin van de jaren zestig verwachtten, zou de Vlaamse christen-democratie daar niet ten volle van profiteren.

De verzwakking van de christen-democratische machtsbasis in Vlaanderen is in twee fasen verlopen. Tussen 1958 en 1971 verloor de CVP, de partijpolitieke uitdrukking van de christen-democratie, een derde van haar aanhang. Daarvan profiteerden de Volksunie en de PVV. Vooral de uitbraak, in 1965, van tienduizenden CVP-kiezers naar de liberale partij is van grote en blijvende betekenis geweest. Veel meer dan in de rush naar de Volksunie lag hierin een fundamentele breuk met het verleden: katholieken voegden zich bij een partij, die hoewel ze haar antiklerikaal gewaad had afge-

legd, niettemin tot een heel andere wereld behoorde. De tweede fase in de verzwakking van de christen-democratische machtsbasis speelde zich af kort na 1980. In november 1981 zakten de christen-democraten van 43 procent naar 32 procent. Een jaar later was er ook opmerkelijk verlies bij de gemeenteraadsverkiezingen. En bij de Europese verkiezingen in 1984 bedroeg het verlies tegenover 1979 bijna 16 procent. Driemaal naeen fiks achteruit en – wat waarschijnlijk belangrijker is – op drie verschillende beleidsniveaus: nationaal, gemeentelijk en Europees. Vermoedelijk deed zich nu ook bij sommige christelijke arbeiders voor wat twintig jaar eerder een deel van de katholieke burgerij overkwam: een uitbraak uit de CVP.

Ik zie de achteruitgang van de CVP verbonden met de ontkerkelijking van Vlaanderen. Die ontkerkelijking is sprongsgewijze voortgeschreden tussen 1965 en 1973 en daarna wat langzamer ontwikkeld. Dat is onder meer waarneembaar in de snel dalende mispraktijk: nog bijna 55 procent praktiserenden in 1965, 39 procent in 1973, iets minder dan 30 procent vandaag. Er zijn nog andere aanduidingen dat de kerkbetrokkenheid en zelfs, fundamentele, de godsdienstigheid in Vlaanderen in die periode zijn verzwakt. Men leze daarover Karel Dobbelaeres bijdrage in *De stille ommekeer* (Lannoo, 1984). Die ontwikkeling heeft het bindweefsel dat in de christen-democratie in het algemeen en in de CVP in het bijzonder, voor samenhang zorgde (het levensbeschouwelijke samenhangsgevoelen) aangetast. De effecten daarvan waren het eerst zichtbaar in het politieke gedrag van de katholieke burgerij. Anders dan de christelijke arbeiders, boeren en kleine bedienden was de burgerij nauwelijks omringd door de vele organisaties van de katholieke zuil (vakbonden, boerenbond, sociaal-culturele verenigingen). Die organisaties vormden als het ware een verdedigingsgordel rond de 'eenvoudigen', de 'kleinen' in de katholieke bevolking, die daardoor precies de Christelijke Volkspartij trouw bleven. Het ziet er nu echter naar uit dat in de jaren tachtig het beschermingseffect en dus het partijpolitieke rendement van de christelijk zuil afnemen. Die vaststelling dringt zich op bij het bekijken van de evolutie van de CVP in die arrondissementen waar de katholieke zuil stevig is ingeplant: in Turnhout viel de CVP van 75 procent in 1958 naar 41 procent in 1981, in Roeselare-Tielt van 73 procent

naar 38 procent, in Tongeren-Maaseik van 73 procent naar 36 procent en in Hasselt van 73 procent naar 33 procent. Vooral de situatie in Limburg moet verbazing wekken. In die provincie omvat de katholieke zuil zowat 70 procent van de bevolking, maar haalt de CVP nog maar 35 procent van de stemmen.

De machtsbasis van het Waalse socialisme en van de Vlaamse christen-democratie is, dat valt niet te loochenen, tussen 1965 en vandaag veel smaller geworden. Is dat een structureel en dus blijvend of een conjunctureel en bijgevolg voorbijgaand verschijnsel? Bij de wetgevende verkiezingen in oktober 1985 hebben de PS en de Vlaamse CVP zich gedeeltelijk herpakt. Toch is het duidelijk dat door hun eerdere verzwakking een belangrijke drukregelaar in het politieke leven onklaar is geraakt. Het balansmechanisme, waarmee zoveel conflicten werden getemd, functioneert niet meer zo goed. De twee pijlers van de *pax belgica* van de consensusdemocratie, zijn iets te zwak geworden. Dat blijkt uit het mislukken van het Egmontpact. Het verstandshuwelijk tussen de Vlaamse CVP (Wilfried Martens) en de PS (André Cools) was er nog wel, maar het ontbrak de twee partners aan levenskracht om hun geesteskind gedoopt te krijgen.

Het falen van het evenwichtsmechanisme kleurt in hoge mate de politiek in de jaren tachtig. Over de verstoorde stabiliteit had ik het al. Laat me nog een paar merkwaardige effecten beschrijven.

De machtsposities die de Waalse socialisten en de Vlaamse christen-democraten nog steeds opeisen, staan niet meer in verhouding tot hun huidige machtsbasis, tot de omvang van hun aanhang. De *Parti Socialiste* is na 1965 vermagerd tot een partijtje dat gemiddeld nog geen 12 procent van het Belgische kiezerskorps vertegenwoordigt en toch bleef die formatie op nationaal vlak, althans tot 1981, tal van machtsposities hamsteren. Hetzelfde kan van de CVP gezegd worden. Ik citeer in dit verband Hugo De Ridder (in *De keien van de Wetstraat*): 'De CVP zelf heeft na de grootste nederlaag in haar geschiedenis, op 8 november 1981, weinig aan macht ingeboet. Zij behield de leiding van de nationale regering, de leiding van de nieuwe Vlaamse regering en kon naast belangrijke ministerposten zoals Buitenlandse Zaken en Sociale Zaken, twee departementen veroveren waarop ze vroeger nooit aanspraak kon maken, nl. Onder-

wijs en Economische Zaken. Bovendien was ze aanwezig in alle bestendige deputaties.' Einde citaat. De kleren waarmee deze politieke formaties zich tot op vandaag tooien, zijn hen veel te groot geworden. Die wanverhouding valt steeds meer mensen op en het irriteert hen. Vermoedelijk ligt hierin een belangrijke oorzaak van wat sommigen een gezagscrisis, anderen dan weer de teloorgang van de politieke zeden noemen. Velen storen zich immers aan de goocheltruc waarmee de Waalse socialisten en de Vlaamse christendemocraten hun nieuwe schamelheid verbergen achter een zorgvuldig verdedigde, maar ondermijnende machtsfaçade.

Dat het balansmechanisme van vroeger nu grotendeels faalt, heeft ook als effect dat er een stijlbreuk optreedt in het politiek gedrag van die oorspronkelijke grootmachten. Ze zijn na 1975 veelvuldiger gebruik gaan maken van afdreiging en afpersing om elkaar tot compromissen te bewegen. Het chanteren is in de plaats gekomen van het arrangeren. Vooral de Waalse socialisten hebben zich daarin onderscheiden. Maar is het niet opvallend dat ook precies nu in de Vlaamse christen-democratie gepleit wordt voor méér arrogantie en dat op het moment dat de CVP op de helft van haar aanhang van 1958 gevallen is?

2. Burger en politicus na 1970

Er zijn in een politiek systeem machtsverhoudingen die tussen rivaliserende belangengroepen en partijen ontstaan. Dat is als het ware de horizontale lijn in het politieke bestel. Daarnaast is er de verdeling van macht – binnen elke belangengroep, binnen elke partij – tussen politicus en burger, tussen top en basis. Dat is de verticale lijn. Tussen 1919 en vandaag is een ontwikkeling voorgevallen die als volgt samen te vatten is: eerst is er de vorming van een soort rolverdeling tussen politicus en burger, dan – vanaf 1965 – komt de verstoring van de *modus vivendi* en het nerveuze zoeken naar een nieuw evenwicht. De brutale schaalvergroting die het kiezerskorps en het hele politieke leven met de invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht in 1919 ondergingen, maakte het noodzakelijk de verhouding tussen politicus en burger op een nieuwe leest te schoeien. Wat, vooral na 1945, te voorschijn kwam was een

min of meer stabiele verhouding die op drie poten rustte: een ideologische band (zeker zo aan socialistische en christen-democratische zijde, wat minder aan liberale kant), een cliëntèleband op basis van een wijdverspreid politiek dienstbetoon en, in het politiek gedrag van vele burgers, een grote dosis welwillende lijdzaamheid en passiviteit. Het allereerste onderzoek dat ik, in het begin van de jaren zestig, kon uitvoeren ging precies over deze materie en ik kon toen besluiten dat de houding van de meeste burgers ten aanzien van de politici getekend was door apathie, niet antipathie.

Na 1965 brokkelden twee van die componenten af. Er is de teeloorgang van de ideologische band (men herinnere zich wat ik al schreef over de verburgerlijking van de arbeidersklasse en over de ontkerkelijking). Ook de lijdzaamheid en de passiviteit werden aangetast. Men weet reeds dat dit zich tussen 1965 en 1970 op vrij spectaculaire wijze uitte in de revoltes van voorheen wel erg passieve bevolkingsgroepen: de vrouwen in de eerste feministische acties, de opstanden in de Limburgse mijnstreek en, ten derde, de jongerenrevoltes (niet in het minst aan de universiteiten). Een andere uiting van de crisis tussen burger en politicus lag op het vlak van het kiesgedrag. Tot 1965 was België gekenmerkt door een rustig, loyaal en standvastig kiezerskorps. Mensen bleven hun hele leven lang hun partij trouw. Zonen en dochters stemden zoals hun vaders. Na 1965 komt daarin verandering: een flink gedeelte van het kiespubliek wordt wispelturig en het aantal twijfelaars en vlot-tende kiezers neemt toe. Dat is vandaag nog steeds zo.

Van de kant van de politici is vrij snel gereageerd op de verstorning van de verhouding tussen burger en politicus. Daarbij zijn nogal uiteenlopende strategieën ontwikkeld, die ook nog vandaag het politieke leven ten volle tekenen. Er is de uitbundige uitbreiding van het politiek dienstbetoon, om zo de aanhangers als consumenten van politieke gunsten te binden: een bouwvergunning, een betere militieregeling, een job in een overheidsinstelling, een snellere telefoonaansluiting, een ruimere studiebeurs, een sociale woning. De politiek als leverancier van vriendendiensten. De amigocratie in plaats van de democratie. Er is, ten tweede, de poging om de aanhang te binden via de persoon van politieke vedettes (Leo Tindemans, Karel Van Miert...). Dat precies de laatste twin-

tig jaar de personencultus de Belgische politiek binnengesloten is, kan geen toeval zijn. Dat is een vervangmiddel voor de fel verzwakte ideologische binding. Er is, ten derde, de poging om de ideologische band te herstellen. Herideologisering zou men dat kunnen noemen. In het begin van de jaren zeventig was er, aan christendemocratische zijde, de beklemtoning van een aantal bio-ethische kwesties (vruchtafdrijving, echtscheiding, geboorteregeling...) waar rond een oplaaien van het oude levensbeschouwelijke vuur werd verwacht. Recenter is er een veel krachtigere aanzet tot een hernieuwde ideologisering van het politieke debat. Inzet is de omvang van de staat. Minder staat, méér staat. (Ik wil daar even over uitweiden omdat we hier te maken hebben met een thema dat in de komende jaren ongetwijfeld vooraan op de politieke agenda zal staan. Wie een moderne, actuele ideologie wil uitbouwen rond de stelling dat er minder/meer staat vandoen is, vertrekt van de gedachte dat de grens tussen de privé-sector en de publieke sector, tussen wat de Engelsen de *civil society* en *the state* noemen, nauwkeurig te trekken is. Maar dat is niet meer zo: er is een fameus demarcatieprobleem ontstaan omdat er in de loop van de laatste decennia een soort schemerzone is gegroeid tussen de publieke en de privé-sector. Er is een brede overlappende sector ontstaan waarvan niemand precies weet of hij uit staats- of privé-instellingen bestaat. In die schemerzone liggen de ondernemingen waarin de staat participeert, liggen de vele scholen, ziekenhuizen, sociaal-culturele instellingen die wél tot het privé-initiatief behoren, maar door de staat gefinancierd worden. In die zone liggen de gemeenschapsactiviteiten die aan privé-organisaties zijn uitbesteed: de vakbonden die de vriesvergoeding van bouwvakkers uitkeren, het Brussels advocatenkantoor dat voor de regering de volmachtbesluiten schrijft. Wat is hier staat, wat privé? Concreet: betekent minder staat minder Caritas Catholica, minder socialistische mutualiteiten, minder Wit-Gele Kruis? Natuurlijk, wie vertrekt van de grootte van het staatsbudget, van de *fiscale* omvang van de staat moet wel het spook van de verstaatsing zien ronddwalen. Maar dat is wel een erg simplistische voorstelling van zaken. Wie zindelijk wil redeneren over de omvang van de staat moet dat demarcatieprobleem zeker in rekening brengen.)

Hoe kan de verhouding tussen burger en politicus er dan verder in de jaren tachtig uitzien? Ik verwacht niet dat het politiek dienstbetoon nog veel uitbreiding zal nemen. Ook hier doet de schaarste zich geleidelijk voelen. Het is geen toeval, denk ik, dat precies nu ook onder de politici de neiging groeit om het verschijnsel van de politieke benoemingen (een spectaculair aspect van het dienstbetoon) opnieuw te bekijken. Er vallen nog zo weinig ambtenaren te benoemen. Ook de personencultus als middel om burgers langdurig aan politici te binden heeft met Leo Tindemans in de CVP zijn grenzen al getoond. Men mag dus verwachten dat de ideologieën opnieuw een belangrijke rol gaan spelen in de verhouding tussen politicus en burger. De ingrediënten van deze ideologieën? Vermoedelijk: de omvang van de staat, de koopkracht, de verdeling van de arbeid, de kwaliteit van de onmiddellijke omgeving, de weg naar de vrede.

3. Ontwikkelingen in de democratie

Na 1970 hebben zich rond vitale onderdelen van de machinerie waarmee de Belgische democratie werken moet, belangrijke ontwikkelingen voorgedaan. Het parlement verloor verder terrein aan andere machtscentra. De regering heeft haar positie in de politieke besluitvorming nog versterkt. En daarnaast zijn er in de democratie nog een paar minder opvallende, maar niettemin ingrijpende verbouwingen aan de gang.

1. Het parlement is oorspronkelijk, honderd vijftig jaar geleden, ontworpen als spilfiguur in het politieke bedrijf, maar het is dat vandaag, zo is de wijdverspreide mening, niet meer. Zijn toestand is misschien wat te scherp, maar wel erg beeldrijk getekend door de Gentse hoogleraar Marcel Storme: 'Het parlement is een drijvend nijlpaard geworden. Ook wanneer men dit dier met nauwlettendheid gadeslaat, weet men nooit met zekerheid of het nog leeft, dan wel dood is.' (*Mijmeringen van een jurist bij 1984*, p. 87). Het bevoegdheidsverlies van het nationaal parlement is drievoudig, zegt men. Er is sinds de staatshervormingen van 1970 en 1980 de afstand van bevoegdheden aan de gewesten en gemeenschappen. Maar, dat doet nog niet zoveel pijn. Internationale verdragen lepel-

den een gedeelte van de macht van het parlement over naar supranationale organisaties (EEG, Nato...). Er is, ten derde, de neiging om via kaderwetten en bijzondere machten parlementaire bevoegdheden aan de regering over te dragen.

En toch gaat het hier in de drie gevallen nog om de oppervlaktesignalen van méér fundamentele ontwikkelingen die zich om en rond ons parlement en, eigenlijk, rond onze democratie aan het voltrekken zijn.

2. Vele politieke problemen zijn de laatste jaren het voorwerp geworden van een proces van grensoverschrijdende schaalvergroting. Transnationalisering, noemt Hendrik Brugmans dat. En hij schrijft: 'De belangrijkste problemen hebben opgehouden nationaal te zijn; (...) in de economische politiek ontsnappen de vragen en antwoorden aan het nationaal gezag.' En verder: 'Zelfs de massa's die tegen de Amerikaanse raketten hebben gedemonstreerd voelen zich bekocht: vaag beseffen ze dat wij nu eenmaal in de Amerikaanse invloedssfeer liggen.' (*De Standaard*, 2 november 1984). Een parlement dat nationaal is, staat in zo'n geval gewoon schaakmat.

3. Er is een tweede ontwikkeling te signaleren. Al op het einde van de negentiende eeuw bleek dat een aantal politieke dossiers te explosief was om langs zuiver parlementaire weg te behandelen. Het ging om materies (het onderwijsbeleid, bijvoorbeeld) die bittere confrontaties tussen katholieken en vrijzinnigen veroorzaakten. Denk maar aan de grimmige schoolstrijd van 1880-1884. Behandeling ervan in het parlement betekende dat er met de brute meerderheidsregel gewerkt moest worden (katholieke meerderheid tegen vrijzinnige minderheid of omgekeerd) en dat schiep bijzonder gevaarlijke situaties voor het regime. Want een minderheid die in het parlement voortdurend voor dictaten wordt geplaatst, trekt misschien de straat op. Zo ziet men dat na verloop van tijd in België de besluitvorming over levensbeschouwelijke dossiers, dossiers dus waarin katholieken en vrijzinnigen tegenover elkaar staan, wordt voorbereid in buitenparlementaire onderhandelingen tussen topfiguren van de katholieke, de socialistische en de liberale familie. Dat zijn dan onderhandelingen waarin men niet meer uit is op het tellen van meerderheid en minderheid, op het onderwerpen van de minderheid aan de meerderheid, maar veeleer op het

bricoleren van een akkoord, een compromis, als het kan een pact. Het schoolpact van 1958 is daarvan het meest indrukwekkende voorbeeld. Het is niet binnen, maar buiten het parlement ontstaan. Het is er niet gekomen na zorgvuldig tellen van voor- en tegenstanders, maar door een geduldig, bedachtzaam zoeken van negen wijze mannen naar een eerbaar compromis. In feite is zo een nieuw circuit van politieke besluitvorming ontstaan, een nieuwe assemblagelijijn in de productie van politieke beslissingen. En langs die nieuwe assemblagelijijn worden na 1945 steeds meer politieke materies in productie genomen (onderwijs, cultuur, mediabeleid...). Zo ontstaat een parallelle politieke besluitvorming, te vergelijken met de parallelle economie, waarover men nu zoveel spreekt. Het parlement treedt in deze zaken (onderwijs, cultuurbeleid...) vaak louter op als notaris en bankier: het neemt akte van de compromissen die tussen de zuilen en hun topfiguren worden gesloten en schept het geld om ze uit te voeren. Die ontwikkeling is na 1970 niet stilgevallen, wel integendeel.

4. Iets soortgelijks heeft zich voorgedaan met betrekking tot sociaal-economische materies. Nog vóór de Tweede Wereldoorlog was het gebruikelijk om het parlementair werk inzake sociaal-economische kwesties te laten voorafgaan door raadpleging van vakbonden, patronale, middenstands- en landbouwersorganisaties. Na de bevrijding kwam die ontwikkeling in een stroomversnelling: er werden aan de lopende band consultatieorganen in het leven geroepen (de Nationale Arbeidsraad, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven, de ondernemingsraden, de paritaire comités...). Die advies- en overlegorganen zijn oorspronkelijk niet ontworpen als een parallel besluitvormingscircuit. Neen, ze moesten het parlement helpen. Maar het draaide helemaal anders uit. Ze werden vanaf de jaren zestig in samenspraak met de regering zelfstandige fabrikanten van politieke beslissingen. Er ontstonden nieuwe instanties waarin belangengroepen, in overleg met de regering, tot echte besluitvorming komen. Er is dus een evolutie van adviesmacht over vetomacht naar, soms toch, beslissingsmacht.

De bedienaars van deze nieuwe assemblagelijijn in het politieke bedrijf zijn: de vakbonden, de patronale organisaties, de Boerenbond, de mutualiteiten, de artsensyndicaten. Men noemt ze so-

cial partners, maar het zijn politieke partners geworden. Samen met de regering bemannen ze overleginstanties (bijvoorbeeld de nationale arbeidsconferenties, het overlegcomité voor het staalbeleid, de nationale commissie voor ziekenhuisprogrammatie...), overleginstanties die hun compromissen wel nog naar het parlement sturen, maar dat louter ter bekrachtiging. Het parlement treedt hier dan op als applausmachine. Men noemt die kring van nieuwe beslissingscentra het corporatief circuit en het werkt, naast het parlement, als een parallel politiek instrumentarium. De consecratie hiervan kwam er een paar jaar geleden, toen de koning zich in een toespraak tot de leiders van vakbonden, patroons-, middenstands- en landbouwersorganisaties richtte met de woorden: 'U, die op het hoogste niveau de vertegenwoordigers zijt van de macht in feite.'

Er circuleren een paar boeiende theorieën over het ontstaan van dat nieuwste, dat corporatieve circuit. Het is in het leven geroepen, zegt men, op het moment dat zich in het parlement een reële democratisering voordeed. De invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht in 1919 (één man, één stem!) betekende dat numerieke, demografische meerderheden in beginsel om te zetten waren in politieke meerderheden. Nu zou de macht van het aantal spelen. Dat moest uiteraard uitlopen in het voordeel van de arbeidersbevolking, want die was, louter demografisch, de talrijkste groep. De bestaande, en nu bedreigde, machtsgroepen hebben die ontwikkeling gecounterd door vitale materies aan het voor hen nu gevaarlijker parlement te onttrekken. En ze onder te brengen in nieuwe instanties waar niet meer met meerderheden, maar met gewogen belangen en het liefst nog met pariteitregels gewerkt wordt. Waar consensus en compromissen, arrangeren en marchanderen belangrijker zijn dan aantallen. Dat is toch wel een fundamentele wijziging van de spelregels, in de loop van het spel dan nog. In de Nationale Arbeidsraad, bijvoorbeeld, weegt de patronale fractie dankzij de pariteitregel even zwaar als de vakbondsfractie. Zo is het ontstaan van dat corporatieve circuit te begrijpen als een manoeuvre, zegt men, om met de ene hand terug te nemen wat men met de andere noodgedwongen had moeten geven. Anders uitgedrukt: hoe democratischer het parlement verkozen werd, hoe méér materies aan zijn invloed ontsnapten.

De gevel van de democratie staat dus nog wel in de Wetstraat, maar voor vele materies loopt de behandeling langs andere machtscentra. Het is alsof de chirurgijns van de politiek in het lichaam van de democratie een aantal bypasses hebben ingeplant om het parlement gedeeltelijk uit te schakelen. Tussen haakjes: men mag zich niet laten misleiden door het beeld dat de media over de politiek brengen. Het parlement krijgt in de berichtgeving nog zeer veel aandacht. Het parlement is telegeniek. Maar men mag de grote zichtbaarheid van het parlement niet verwarren met macht. De macht zit elders. In die nieuwe machtscentra wordt nu niet meer geteld met meerderheden en minderheden, maar wordt er gepokerd tussen partners, die men ongeveer evenveel gewicht toekent. We staan dus voor een dubbele ombouw: de ledigmaking van het parlement en ook hier de uitschakeling van de regel dat in een democratie de meerderheid regeert. Dat moeten we straks in zijn gevolgen bekijken.

5. Maar eerst wil ik terloops nog een andere recente ontwikkeling signaleren, namelijk de groei van wat de Amerikanen '*private governments*' noemen. Dit fenomeen, dat ook in andere westerse landen optreedt, zou na verloop van tijd in zijn consequenties voor de democratie verder kunnen reiken dan wat tot nog toe over het parlement is gezegd.

Deze *private governments* nemen verschillende vormen aan. Het gaat om privé-organisaties die opereren in de schemerzone tussen de privé-sector en de publieke sector. Sommige privé-instanties oefenen onder licentie van de staat overheidsfuncties uit. Medici worden in de orde van de geneesheren op hun beroepsgedrag geoordeeld en eventueel veroordeeld; zij hebben dus hun eigen rechtbank. Andere privé-organisaties hebben van de staat overheids-taken in onderaanneming gekregen: vakbonden betalen werkloosheidsvergoedingen uit. Maar hier gaat het nog om het *gevraagd* opnemen van overheidstaken en om eerder kleine instellingen. De echte *private governments* zijn meestal grootschalige privé-instellingen die *ongevraagd* functies en activiteiten uitoefenen, die in de westerse wereld meestal tot de exclusieve bevoegdheid van de overheid gerekend worden. Sommige megabedrijven, multinationals en consortiums van banken, ontwikkelen een eigen, zelfstandige recht-

spraak (men denke aan het solvabiliteitsonderzoek waartoe banken overgaan om een klant kredietwaardig te verklaren), werken met eigen diplomatieke kanalen, gaan zeer ver in de bescherming van hun eigen veiligheid (de privé- en bedrijfspolitie groeien sneller in omvang dan de rijkswacht); verenigingen van banken zijn op weg om hun eigen financiële Interpol uit te bouwen. Ik wil die ontwikkeling niet dramatiseren, maar toch minstens de vraag stellen of we hier niet staan voor de geboorte van een soort privaatrechtelijke 'regeringen'. Er is al geschreven, met enige overdrijving misschien, dat die *private governments* koekoekseieren zijn in het nest van de democratie.

Een tussentijds besluit nu. In het politieke bedrijf zijn vele productielijnen in werking. De fabricage van politieke beslissingen loopt niet alleen langs het parlement, maar ook langs bindende onderhandelingen tussen de katholieke, de socialistische en de liberale zuil, langs het overleg tussen de sociale partners, en – buiten 's lands grenzen dan, maar met een directe invloed op binnenlandse kwesties – langs allerlei internationale instanties van publiekrechtelijke aard (EEG, Nato, IMF...) en van privaatrechtelijke aard (de *private governments*). Wie de huidige gezondheidstoestand van de democratie wil meten moet met deze veelkoppigheid van de politiek rekening houden, moet zich afvragen wat de kwaliteit van de democratie is in elk van deze politieke zones of ruimten. Dat is het wat ik nu verder wil doen.

Maar eerst komen twee verschijnselen ter sprake die het rechtstreekse gevolg zijn van de veelvoud van vormen die de politiek heeft aangenomen.

Er is gezegd: het parlement is in de politiek niet langer de ze-nuwknoop waarlangs de belangrijkste zaken passeren. Voor vele parlementsleden is dat een schokkende ervaring. Zij ondergaan het machtsverlies van het parlement als een persoonlijk inleveren van macht, prestige en betekenis. Enkelen proberen tegen de stroom in te zwemmen, maar dreigen te verdrinken in een zee van papier, van vergaderingen en van voldongen feiten. De meeste parlementsleden verwerken die existentiële vraag – ze gaat over de bestaans-

reden van parlement en parlamentslid – door een vlucht in het politieke dienstbetoon. Zij willen hun nuttigheid bewijzen door op te treden als ‘veredelde maatschappelijke werkers’. Een omvangrijk cliënteel betekent voor iedere politicus bovendien electorale veiligheid: dagelijks een paar uur door ministeriële gangen draven om een pensioenaanvraag, een bouwvergunning, een fiscaal dossier, een invaliditeitsvergoeding te regelen brengt méér stemmen op dan het bijwonen van een politiek debat in het parlement. Zo treedt er een verschuiving op in de rol van het parlamentslid: van wetgever en waakhond evolueert hij naar een leverancier van diensten en gunsten. Tegelijkertijd wijzigt zich ook, aan de kant van de kiezer, de opvatting over de politieke rol van de burger. Burgers zien zich eerder als consumenten van politiek dienstbetoon dan als producenten van politieke beslissingen. In hun ogen is het alsof het in de politiek alle dagen 6 december is. De aankoop van een lidkaart van een partij of een vakbond lijkt dan een rendabeler investering dan echte politieke actie. En dat brengt een verglijding mee van een actieve naar een passieve democratie, van een bestuur door het volk naar een bestuur voor het volk.

Er is een tweede, belangrijker, gevolg. Het zal weinigen ontgaan zijn dat er tot nog toe één acteur in het verhaal achter de coulissen bleef, namelijk de regering. En toch is het deze instantie die de grootste machtswinst heeft gepuurd uit de ontwikkelingen die besproken zijn. De regering vormt het scharnierelement, het verbindingsstuk tussen de verschillende assemblagelijnen in het politieke bedrijf. De regering is vooreerst de bevoorrechte gesprekspartner van het parlement; de regering bezegelt ook de afspraken die de katholieke, de socialistische en de liberale zuil onder elkaar maken; zij is bovendien de vaste gesprekspartner van vakbonden en patronale organisaties; het is, ten slotte, langs de regering dat de verbinding met de internationale organisaties loopt. De regering is dus het knooppunt bij uitstek in de ingewikkelde bedrading waarlangs politieke signalen lopen – de draaischijf dus – en dat brengt mee dat het politieke initiatief meer en meer in haar handen ligt. Het ziet ernaar uit dat de belangrijkste machtsverschuivingen in de Belgische democratie één punt gemeen hebben: de versterking van de regering.

Een illustratie.

De laatste vijftien jaar is het zo dat wat jaarlijks aan wetten geproduceerd wordt voor negentig procent ontstaat uit een regerings-initiatief. Slechts in één op de tien gevallen vindt een wet zijn oorsprong in een voorstel van een parlamentslid. Maar bovendien vormen wetten een slinkend deel van het juridisch materiaal waarmee de overheid de maatschappij bestuurt. Daarnaast zijn er koninklijke besluiten, ministeriële besluiten en ministeriële omzendbrieven en dat is allemaal regeringswerk.

De ploegen onder Wilfried Martens leveren sinds 1981 voortdurend bewijzen van wat ik de machtswinst van de regering noem. Het is de regering die nu vanop haar draaischijf grotendeels beslist welk besluitvormingscircuit voor welk dossier gemobiliseerd en geactiveerd wordt: het parlement of de sociale partners of het overleg tussen de drie politieke families. Het is de regering die steeds meer en meer op eigen houtje beslist, met behulp van bijzondere machten.

Laten we nu tot de kern van de zaak komen. We weten dat de politiek in ons land verkaveld is in vier, vijf percelen en dat het parlement het met een krimpende kavel moet stellen. Hoe zit het nu met de kwaliteit van de democratie in elk van deze politieke ruimten?

Wie de recente ontwikkelingen van het parlement bekijkt, staat op enige dubbelzinnigheid. Kort geleden nog is de leeftijdsgrens voor het stemrecht verlaagd, waardoor méér jongeren rechtstreeks in de politiek betrokken worden. In 1947 waren er 2,5 miljoen kiesgerechtigden; nu kunnen 7 miljoen mensen hun stem laten horen bij de samenstelling van het parlement. Maar die gunstige evolutie wordt dan weer overschaduwd door het aanzienlijke functieverlies dat het parlement heeft geleden. Méér mensen dan ooit komen tussen in de verkiezing van een parlement dat minder macht heeft dan ooit.

Een tweede zone in het politieke bedrijf wordt ingenomen door het zelfstandige optreden van de drie machtsblokken die we met de roepnaam 'zuilen' aanduiden. Het belangrijkste probleem is hier dat de toegang tot deze zone van politieke besluitvorming hoofdzakelijk voorbehouden is voor mensen en organisaties die tot een zuil behoren. Erkennings- en representativiteitscriteria zijn vaak,

om het met een modieus woord te zeggen, zuilvriendelijk; dat wil zeggen dat ze gesneden zijn op maat van de drie grote machtsblokken. En het zijn die erkennings- en representativiteitscriteria die bepalen wie een toegangsticket tot de onderhandelingstafel verwerft. Vreemde mee-etters worden niet geduld. Zoiets tast de kwaliteit van een democratie aan. De effecten van die verengde definitie van gelijkheid in burgerschap zijn ook elders voelbaar: wat de democratie aan rechten voortbrengt, meer bepaald op het stuk van cultuur, onderwijs, volwassenenvorming wordt althans gedeeltelijk in een soort automatisme (de fameuze dosering) verdeeld over de organisaties en de mensen die tot een zuil behoren. In die zin gedragen de zuilen zich soms als drie handen op één beurs, de beurs van de staat natuurlijk. Zo doen sommige pacts (het cultuurpact bijvoorbeeld) denken aan een gezamenlijke *hold-up* van de zuilen op het overheidsbudget. Die negatieve kanten zijn sinds 1970 nog toegenomen.

De derde zone, het corporatieve circuit, is op het stuk van democratiekwaliteit zeker problematisch. Vooreerst zijn er serieuze problemen op het vlak van de toegankelijkheid. Niet elke bevolkingsgroep is in staat met haar belangen in deze zone van politieke besluitvorming door te dringen. In de praktijk zijn er twee, bijzonder hoge, drempels opgeworpen. Deelneming aan het overleg tussen overheid en belangengroepen vóóronderstelt collectieve opstelling. Dit wil, met andere woorden, zeggen dat een bevolkingsgroep in staat moet zijn om rond gemeenschappelijke eisen een politieke vuist te maken, het liefst nog met een sterke organisatie als steunvlak. Sommige bevolkingscategorieën (jongeren, vrouwen, werklozen, ex-gedetineerden, gastarbeiders...) kunnen aan deze vereiste niet of ternauwernood voldoen en verwerven daardoor slechts zelden een plaatsje in het corporatief circuit. Dat is een eerste drempel. Maar zelfs niet alle groepen die tot collectieve opstelling kunnen overgaan, krijgen toegang tot advies-, overleg- en beheersorganen van het corporatieve circuit. De sterkste belangengroepen manipuleren de toegangscriteria zodanig dat zij vooral in hun voordeel spelen. Dat is goed waarneembaar in het sociaal-economisch overleg, waar wetten en koninklijke besluiten de traditionele belangengroepen een feitelijk monopolie geven.

Problemen zijn er hier ook met de interne participatie en controle. De meeste belangengroepen die zich in dit circuit genesteld hebben, werken maar in beperkte mate met democratische spelregels. Neem, bijvoorbeeld, de ziekenfondsen die zo'n grote plaats innemen in het beleid inzake gezondheidszorg. Wat is de mogelijkheid voor een ziekenfondslid om invloed uit te oefenen op het politieke gedrag van de leiding? Soortgelijke vragen kan men aan de vakbonden, aan de patronale organisaties, aan de syndicale kamers van geneesheren stellen. In feite onttrekken hun elites zich te veel aan een belangrijke spelregel in de democratie: namelijk dat verantwoording moet worden afgelegd en dat falen gesanctioneerd kan worden. Daarmee is wellicht een van de meest opvallende schaduwkanten van dit type van politieke besluitvorming aangewezen: het is een zwart circuit, want het ontsnapt grotendeels aan de waarneming en dus aan de controle.

De laatste stap in de gedachtegang kan nu worden gezet. De uitgangsvraag is hoe wij ons de toekomst van de democratie kunnen voorstellen. Bij het maken van zo'n denkoefening is pessimisme geen goede raadgever. Wie luistert naar de sombere klanken die de jongste jaren zo vaak uit de pen en uit de microfoon van de media-mensen vloeien moet soms wel de indruk krijgen dat de democratie op sterven na dood is: crisis van het regime, verval van de democratie, beschavingscrisis. Dat stoere woordgebruik maakt indruk en doet de lezer/luisteraar wellicht schrikken. Maar het werkt ook inflatoir: de woorden verliezen snel hun oorspronkelijke waarde. En dat verhindert een zindelijke beoordeling van politieke ontwikkelingen. Crisissen zijn, óók voor de democratie, geen ziekteverschijnselen, maar uitdagingen. Dat moet het uitgangspunt zijn.

Toch valt er ook op te passen voor overdreven optimisme. Sommigen verwachten wonderen van een heel eenvoudige remedie: maak het parlement weer sterk en gezond, herwaardeer het, zeggen ze, en de kwaliteit van de democratie zal sprongsgewijze toenemen. Deze medicatie is met een even eenvoudig beeld te relativeren: in feite komt ze neer op het zandstralen van de gevel van de politiek terwijl er achter die gevel allerlei ingrijpende verbouwingen ongemoeid worden gelaten. Want inderdaad: de overplanting van een aantal politieke beslissingen naar supranationale instel-

lingen is een onomkeerbaar feit, zoals ook de groei van het corporatieve circuit (dat waarin sociaal-economische belangengroepen samen met de regering politieke beslissingen voortbrengen) vermoedelijk een onomkeerbaar verschijnsel is. Laat me dat laatste punt nog even uitwerken. Ik leun daarbij op de schouder van de Franse politicoloog Maurice Duverger, die op briljante wijze heeft beschreven waar sommige politieke ontwikkelingen vandaan komen. Zijn uitgangspunt is dat de organisatie van de politiek deze van de economie op de voet volgt. Even een citaat: 'De liberale democratie beantwoordde aan het kapitalisme van de kleine en middelgrote ondernemingen. De harmonie tussen organisatie van de politiek en van de economische structuren is echter verbroken door de opkomst van het neokapitalisme met zijn grootschalige, onderling verbonden firma's...' Het parlement, zegt Duverger, past niet meer in deze context (in *Janus. Les deux faces de l'Occident*). Het is te traag en ook volkomen ongeschikt om dát overheidsop treden voort te brengen dat het neokapitalisme nodig heeft. Met het in fijne scenario's gegoten overleg tussen overheid en grote belangengroepen (elk met hun eigen technici) loopt de organisatie van het politieke bedrijf opnieuw synchroon met deze van het economische systeem. Want met dat overleg komt er voorspelbaarheid, berekenbaarheid en discipline in het gedrag van de overheid, van de vakbonden en van de patroons. En het zijn precies die werkomstandigheden die de economie nodig heeft. In die zin is het corporatieve circuit een blijver, dat niet zal verdwijnen met het uiten van verwensingen aan het adres van de vakbondsstaat of met het prevelen van vrome wensen over een herwaardering van het parlement. We moeten ermee leren leven.

Maar wat staat er ons dan wel te doen?

Als naast het parlement vier, vijf andere politieke machtscentra tot ontwikkeling zijn gekomen, als die evolutie hoogstwaarschijnlijk onomkeerbaar is, dan komt het erop aan elk van die nieuwe machtscentra te binden aan democratische beginselen. Stel u voor dat grootschalige privé-organisaties (zoals multinationals, consortiums van banken) verder gaan met het opnemen (gevraagd of ongevraagd) van regeringstaken. Dat die koekoekseieren in het nest van de democratie ook uitbreken. Dan ligt het voor de hand dat

deze *private governments* gedwongen moeten worden om enkele elementaire democratiecodes in hun werking op te nemen. Dat kunnen juridische codes zijn die hen, bijvoorbeeld, verplichten in hun privé-rechtspraak de beginselen van rechtszekerheid te respecteren of die de activiteiten van privé-polities binnen bepaalde grenzen houden. De overplanting van politieke bevoegdheden naar supranationale instellingen, zoals de EG, plaatst ons voor de uitdaging om ook op dát niveau door te geven wat Hendrik Brugmans de 'idealenerfenis' van de democratie noemt. Maar, schrijft Brugmans, de kansen om dat met succes te doen nemen snel af – zeker nu het experiment met het Europees Parlement gedeeltelijk de mist is ingegaan.

Er is, ten derde, de dwingende noodzaak om het corporatieve circuit van de belangengroepen en de overheid te democratiseren. Dat betekent concreet dat de monopoliepositie van de sterkste belangengroepen gebroken moet worden (we werken op het economisch vlak met een antikartel- en antitrustwetgeving, waarom zouden we dat niet op het politieke vlak doen?). Democratisering betekent ook dat de interne democratie in vakbonden, patroonsorganisaties, mutualiteiten moet groeien. Hier staat de toekomst van de democratie op het spel. Hier zijn verbeelding en hervormingswil nodig.

Er is, ten slotte, het grootste probleem: de plaats van de regering in de politieke besluitvorming. Regering waarvan we weten dat ze als een hamster macht verzamelt. De toekomst van de democratie ligt hier in de organisatie van de tegenmacht. Eén mogelijkheid is de herbewapening van het parlement. Er circuleren talloze voorstellen om het parlement weer tanden te geven. Voorstellen die het parlement in staat moeten stellen om, bijvoorbeeld, opnieuw een echte begrotingscontrole uit te oefenen. Dat is goed. De herwaardering van het parlement mag echter niet van onrealistische doeleinden uitgaan. Onrealistisch is de verwachting dat het parlement alle nieuwe machtscentra uit de politieke arena kan stoten. Realistisch is wel de hervormingspoging die van het parlement opnieuw een slagvaardige en wakkere *sparring partner* van de regering maakt. Ook een onafhankelijke pers kan zeer zeker voor tegenmacht zorgen. Zij kan bovendien een megafoon zijn voor or-

ganisaties en bewegingen die met het oog op de versteviging van de democratie de politieke hamsterwoede van de regering (bijvoorbeeld op het vlak van buitenlands-politieke dossiers) willen tegengaan. Een andere tegenstrever, die meer en meer in de plaats van het parlement tegen de regering in het krijt treedt, is de magistratuur. Het rechterlijk corps, schrijft Marcel Storme in het al eerder geciteerde *Mijmeringen van een jurist bij 1984*, is veroordeeld om de controle op de regering over te nemen. Sterke rechters moeten een sterke regering counteren. Daarom is het ook zo belangrijk dat er een einde komt aan de ondermijning van de rechterlijke macht door de regering (onder meer via de politieke benoemingen).

4. Epiloog

Politiek is in wezen een strijd rond de verdeling van schaarse goederen, zoals macht, inkomen, privileges en prestige. Geen enkele samenleving kan zich de luxe permitteren die strijd onbeheerst en ongeordend te laten verlopen. Zowat overal zoekt men in de politiek naar spelregels die tot conflictbeheersing kunnen leiden. De pacificatie- of consensuspolitiek is zo'n bundel van spelregels, die in België het vreedzame samenleven van rivaliserende groepen in de hand moet werken.

Een consensusdemocratie functioneert zoals het monopolyspel. Verschillende machtsgroepen in de samenleving hebben na langdurige compromisvorming posities op het bord verworven. Vanuit deze posities, die na verkiezingen voor lichte aanpassingen vatbaar zijn, ontstaan rechten op mandaten, benoemingen, kredieten, zendtijd, invloed en prestige. Anders dan in een meerderheidsdemocratie (zoals de Amerikaanse en de Britse – *'winner takes all'*) worden de posities op het spelbord nooit drastisch door elkaar gehaald. Sommige pleinen, straten en huizen zijn als het ware definitief aan bepaalde machtsgroepen toegewezen en kunnen hoogstens in subtiële ruiloperaties van eigenaar veranderen. (Dat in zo'n situatie alleen gevestigde machtsgroepen, kleine en grote, een comfortabel leven leiden is maar zelden als een probleem ervaren.) Spelregels – deels neergeschreven in pacts, deels ongeschreven – bepalen het gedrag van de deelnemers. Het behoort tot de traditie dat de

rules of the game slechts na onderling overleg en liefst niet tijdens het spel gewijzigd worden.

Daarmee is niet gezegd dat het politieke monopolyspel sinds 1945 onverstoord zijn gang is gegaan. Soms liet een speler zich, drijvend op externe omstandigheden (de nasleep van de Duitse bezetting) of interne ontwikkelingen (de ontkerkelijking van Vlaanderen), verleiden tot een stille machtsgreep ('links' in de repressie en in het onderwijsbeleid van Léo Collard, 'rechts' tijdens de koningskwestie). Telkens bleek dat ons politiek regime zo'n eenzijdige wijziging van de posities op het bord of van de spelregels niet straffeloos ondergaat. In de meeste gevallen leidden die ontsporingen tot een vernieuwd belijden van de consensuspolitiek.

Het Belgisch monopolyspel is op één punt erg kwetsbaar: het werkt maar optimaal als 'de bank' over grote reserves beschikt. Economische groei is, met andere woorden, een essentiële werkingsvoorwaarde. Slechts in die omstandigheid kan door het wederzijds afkopen van eisen keer op keer een consensus te voorschijn komen. In onze politiek kost koken (marchanderen en arrangeren, koppelen en compenseren) zeer veel geld. Een consensusdemocratie gedijt niet in een '*zero-sum society*'.

In de ontwikkeling van de laatste jaren zitten signalen die wijzen op het dalende rendement van en vertrouwen in het politieke monopolyspel. Opnieuw is het de vraag of de spelers in staat zullen zijn de essentie van de consensuspolitiek te bewaren, dan wel of sommigen de economische crisis zullen gebruiken om eenzijdig geheel nieuwe spelregels te ontwerpen.

Bibliografie

Het materiaal voor dit boek kwam deels uit eigen publicaties van de auteur, deels uit de geschriften van anderen. Bij de constructie van het (historische) verhaal is veelvuldig gebruik gemaakt van de twee boekdelen, waarin Theo Luykx en Mark Platel de politieke geschiedenis van België beschrijven (*Politieke geschiedenis van België*, Kluwer, Antwerpen, 1986). Ook enkele artikels die ik in het tijdschrift *De Nieuwe Maand* publiceerde, hebben als ‘voeding’ gediend. Bovendien zijn uit een boek van Manu Ruys (*De Vlamingen*, Lannoo, Tielt, 1972) en van Hugo De Ridder (*De keien van de Wetstraat*, Davidsfonds, Leuven, 1983) citaten als illustratiemateriaal opgenomen. Waar ik het heb over de basismechanismen in de Belgische politiek is een veel breder bronnenmateriaal aangeboord. Wie daar toegang wil toe krijgen, kan terecht bij een aantal van mijn vroegere publicaties: *De niet-aanwezige staatsburger*, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen 1969; *Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, Standaard Wetenschappelijke Uitgeverij, Antwerpen, 1970; ‘De taalkwestie sociologisch bekeken’, in het tijdschrift *Ons Erfdeel*, 16 (1 en 2), 1973; ‘Een Amerikaan bekijkt de Belgische taalkwestie’, in *Ons Erfdeel*, 19 (1), 1976, ‘Vijftien Angelsaksische auteurs over politiek, verzuiling en compromisvorming in België’, in het tijdschrift *Res Publica*, 17 (3), 1975; *Als in een spiegel? Een sociologische kaart van België en Nederland* (met Jan Berting), Kritak, Leuven, 1983.

DE VERZUILING VOORBIJ

Verantwoording

Verzuiling: het debat is weer opgelaaide. Woord en wederwoord volgen elkaar snel op. Soms is de aanleiding een discussie over politieke cultuur. Een andere keer is een pleidooi voor pluralisme de aanloop tot een cascade van beschouwingen.

Zo'n nieuwe discussieronde kan heilzaam zijn. Misschien leidt ze tot een fijnere uittekening van de nu nog vage toekomstplannen voor Vlaanderen. Maar er zit ook een groot risico aan vast. De kans is reëel, zo blijkt nu al, dat het hernieuwde debat een schimmenspel zal zijn, omdat het verschijnsel waarrond de woordenstrijd gevoerd wordt in feite aan het verdwijnen is. De oorspronkelijke tegenstellingen op basis van godsdienst en levensbeschouwing kleuren nu hoe langer hoe minder het sociale landschap. De subculturele verschillen die zich vandaag de dag manifesteren zijn vaak van een heel andere aard. Daarom ook brokkelt de behoefte aan gescheiden werelden voor katholieken, socialisten en liberalen geleidelijk af. Praten over de verzuiling is dus, zo is te vrezen, veelal praten over het verleden. Dit essay is een poging om de aandacht te verleggen. Wat ter discussie zal staan zijn de erfgenamen van de verzuiling, die geruisloos haar plaats hebben ingenomen. Ik noem ze politieke concerns omdat ze, zoals hun economische soortgenoten, stelselmatig oligopolische machtsposities uitbouwen. Nu reeds houden zij grote gebieden in de sector van de politieke en professionele belangenbehartiging, in de welzijnszorg en in het sociaal-cultureel werk bezet. Zij evolueren snel en niet in de goede richting. Dat zijn de stellingen die ik verdedigen wil.

Mijn verhaal gaat vooral over Vlaanderen en bijgevolg over het organisatieleven dat zich met de voornaam 'katholiek' tooit. Dat

is weliswaar niet het enige concern dat in politiek en sociaal Vlaanderen opereert. De andere, die zich socialistisch of liberaal noemen, zijn echter in vergelijking miniaturen. In een boek over Wallonië zou dat zeker anders liggen. Dat de klemtoon op één enkel concern valt, brengt mee dat ook de kritiek ten volle in die richting zal gaan. Voor sommigen kan dat wellicht een aanleiding zijn om een serene discussie te weigeren.

Wat volgt is geen academische verhandeling. Voetnoten zijn er niet en de vaktaal van de auteur is ternauwernood aanwezig. Nu en dan is gewerkt met impressies, omdat exacte gegevens niet voorhanden zijn. Precies daarom ligt dit essay in het grensgebied tussen wetenschap en politieke reflectie. Ook inzake het vaderschap van dit boek is bescheidenheid geboden. Ik ben te rade gegaan bij vele bevoorrechte getuigen. Enkelen staan, zoals ik zelf, als waarnemer van op de rand van de weg toe te kijken. Anderen zitten midden in het verschijnsel dat ik beschrijven wil. Ik ben hen allen schatplichtig. Namen noemen doe ik liever niet. De schrik sommigen te vergeten is mij te groot. Eén enkele uitzondering wil ik maken: wijlen rector Pieter De Somer hielp mij jaren geleden al voorbij de verzuiling te kijken. Dit boek is in dankbare herinnering aan hem opgedragen.

Afscheid van de verzuiling

Het verschijnsel dat we verzuiling noemen is zo'n honderd jaar oud, de term dertig. Over de levensloop van het fenomeen zelf is nog veel onbekend gebleven. Wat er met de terminologie is gebeurd, is beter in kaart te brengen. In de tweede helft van de jaren vijftig hebben Nederlandse sociologen het kind een naam gegeven. De verkaveling van hun land in een aantal gescheiden werelden noemden ze zuilvorming of verzuiling. Vier, vijf jaar later doken deze termen ook in Vlaanderen op. Dat was het begin van een internationale carrière. Het Nederlandse woord verzuiling promoveerde nu wereldwijd in politicologische kringen tot een algemeen aanvaarde term, al gingen er na verloop van tijd ook vertalingen circuleren (*pillarisation*, *Versäulung*, *vertical pluralism*...). In Vlaanderen kwam de term vrij snel ook in het algemene taalgebruik terecht. Voor- en tegenstanders van het verschijnsel noemden elkaar verzuilers en ontzuilers.

1. Weg uit Babel

Van in den beginne is deze terminologie besmet geweest. Zowel in wetenschappelijke als in politieke milieus is verzuiling tegelijkertijd als beschrijvende en als beoordelende term gebruikt. Nu eens was verzuiling de neutrale naam voor een bepaald type van maatschappijorganisatie, dan weer had de term een uitgesproken negatieve bijklank. Dat bracht een grote spraakverwarring mee. Recenter is de terminologie nog op een andere wijze ontspoord: geleidelijk degenereerde verzuiling tot een *mot-valise*. Verschijnselen van allerlei aard, maar vooral uit de maatschappelijke pathologie, zijn

met de naam verzuiling bedacht. De term heeft door deze betekenisinflatie veel van zijn bruikbaarheid verloren.

In elk gesprek over verzuiling is een Babelse spraakverwarring een reëel risico. Daarom wil ik vooraf goed aangeven welke inhoud de term verzuiling hier heeft. Als ik naga wat er op de wetenschappelijke markt aan betekenissen te koop is zie ik dat sommigen geprobeerd hebben een netjes verpakte definitie te maken. Dat is zelden goed afgelopen. Ofwel dekte de gelanceerde omschrijving te veel of te weinig lading, ofwel liep de zucht naar volledigheid uit op een onverteerbare volzin. Het is ook geen gemakkelijke opgave om een zo ingewikkeld verschijnsel in een bruikbare definitie te vangen. Ze dient met neutrale termen te werken. Ook moet ze zeker van toepassing zijn op het verschijnsel in zijn bloeiperiodes. Bovendien moet ze bruikbaar zijn voor de beschrijving van soortgelijke situaties in Nederland en Oostenrijk, landen waarvan gezegd wordt dat ze eveneens verzuild zijn.

Kortom, er zijn geen goede definities. De beste koop is een omschrijving, die de belangrijkste karaktertrekken van het verschijnsel weergeeft.

Wie rondkuiert in de wetenschappelijke en politieke literatuur over verzuiling, komt geregeld dezelfde klemtonen tegen. Zo is het gebruikelijk om te spreken van het *levensbeschouwelijk fundament* van de zuilen. De man die het begrip in Nederland geïkt heeft, schrijft: 'Zuilen ontstaan pas als we te maken hebben met vrijwillige organisaties op levensbeschouwelijke grondslag ter behartiging van wereldlijke zaken.' (Kruyt, 1959). In die klassieke verwoording zit meteen al een belangrijke precisering: zuilen zijn zo opvallend omdat ze wereldlijke activiteiten in een levensbeschouwelijk, ja zelfs godsdienstig kader organiseren. Dat is, zeker voor buitenlandse waarnemers, het verrassingselement in de verzuiling: de vervlechting van levensbeschouwing aan de ene kant en politiek, belangenbehartiging, ontspanning, cultuur en sport aan de andere kant. De gedachte, die sommigen daarbij formuleren, is dat die verstrengeling van erg uiteenlopende sferen nogal vreemd is in een moderne maatschappij. Men verwacht daar eerder wat sociologen een *functionele* organisatie noemen: in zo'n geval vormen professionele of regionale of leeftijdsoverwegingen de basis van het verenigings-

leven. Nu is er rond die beklemtoning van de levensbeschouwelijke grondslag in de literatuur heel wat te doen geweest. De controverse draait rond de vraag of er in Vlaanderen dan wel meer dan één zuil, de katholieke, aan te treffen is. Als een zuil stoelt op een levensbeschouwing, valt de socialistische beweging met haar partij, vakbonden, ziekenfondsen, turnverenigingen... dan niet uit de boot? Er is gepoogd om het probleem met een definitiorische kunstgreep te liquideren: zuilen, zei men dan, zijn constructies met een *ideologische* onderbouw. Zo kwam het georganiseerde socialisme weer in beeld. Meteen dook echter een nieuw grensprobleem op: verwijst de term zuil dan ook niet naar verschijnselen waarvan men zo aanvoelt dat ze van een heel andere aard zijn? Is een beweging die tal van organisaties onder het ideologische dak van het volksnationalisme bijeenbrengt, dan ook niet een zuil? Het is dus niet zinvol de term verzuiling in de richting van het begrip ideologie uit te breiden. Ideologie verwijst te zeer naar politieke stelsels en zuilen zijn veel meer dan dat. Beter is het de wat exclusieve verbinding met levensbeschouwing, volgens *Van Dale* 'opvatting omtrent het leven, zijn waarde en wezen', te bewaren. Maar wat dan met de socialistische beweging? De Nederlandse historicus Ernst Kossmann reikt ons een antwoord aan: herhaaldelijk schrijft hij in zijn *De lage landen* (1986) dat het socialisme meer was dan een politieke beweging. Het was een met hartstocht beleden heilsleer die op een bijna religieuze wijze uitgedragen werd. Misschien was die kentering het sterkst aanwezig in de periode rond de eeuwwende, toen het socialisme in de ogen van velen verscheen als – ik citeer Ernst Kossmann – '... een immense en complete geestesbeweging, oneindig meer dus dan een nieuwe organisatie van de arbeid en de eigendom of een rechtvaardiger verdeling van de rijkdommen onder de mensen. Het zou de mens zelf in zijn diepste wezen transformeren.' De verwantschap met godsdienst is in die jaren nooit ver weg. Opnieuw Kossmann, nu over de betekenis van het algemeen stemrecht in het Belgisch socialisme: 'Het kreeg volgens het patroon van de eschatologische heilsverwachting in deze jaren bij de arbeidersmassa zelf veel meer dan een louter zakelijke betekenis. De letters s.u. (*suffrage universel*) hadden een bijna magische functie; ze waren voor deze Belgische strijders wat het ichtus-teken was

voor de eerste Christenen en het kruis voor de kruisvaarders.' Later, in de jaren twintig en dertig, valt die bijna godsdienstige grondslag wel weg, maar het socialisme bleef een levensstijl: 'De bewuste socialist kenmerkte zich door zijn kleding, zijn taalgebruik, door de architectuur van het huis dat de socialistische woningbouwvereniging voor hem neerzette, door zijn liederen, zijn liefhebberijen en de eigenaardige gewoonten en opschik van zijn jeugdbeweging.' (Kossmann). Net als het georganiseerde katholicisme vormde de socialistische zuil een subcultuur.

Verzuiling is dus, ten eerste, de organisatie van het maatschappelijk leven op basis van levensbeschouwelijke verscheidenheid. Er is een tweede wezenlijk kenmerk: het *zelfgekozen isolement* in eigen scholen, ziekenhuizen, vakbonden, politieke partij, jeugdbewegingen, week- en dagbladen, sportclubs, cultuurverenigingen, bibliotheken. Dat is de opbouw van gescheiden werelden. Zo bekeken valt het beroep op de metafoor van 'de zuil' goed te begrijpen: een zuil is een alleenstaande pijler, zegt *Van Dale*. Het is dit kenmerk van de verzuiling dat het vaakst kritiek heeft uitgelokt. Men sprak van hokjesgeest en van apartheid.

Daarmee zijn de twee belangrijkste kentrekken van de verzuiling gegeven: ze wordt gedragen door levensbeschouwelijke verscheidenheid en door een zucht naar isolement. Maar er is meer. Er zijn andere, noem het secundaire, karakteristieken die de verzuiling als type van maatschappijorganisatie een heel eigen profiel verlenen.

In nogal wat beschrijvingen van de verzuiling duikt de *staat als partner* op. Zo schrijft Kossmann: 'Verzuiling betekent dat de staat het de grote, in hun levensbeschouwing onderscheiden groepen van de bevolking mogelijk maakt om hun dagelijkse leven geheel volgens eigen inzicht en behoefte te organiseren...' Al lang ook circuleert in dit verband de uitdrukking *liberté subsidiée*, door de Nederlandse socioloog Jacques Van Doorn treffend vertaald als 'baas in eigen huis, maar het huis ten laste van de gemeenschap'. Vaak kan men ook lezen dat de verzuiling verbonden is met een in principe pluralistisch staatsverband. Die nauwe band met de staat is merkwaardig. Katholieken en socialisten hebben hun wereld immers opgebouwd – oorspronkelijk toch – vanuit het verzet tegen een

staat die zij als vijandig beschouwden. De subcultuur die zij ontwikkelden, was ook een tegencultuur tegen het officiële België. Toch is er in het geval van de katholieken al bijna honderd jaar sprake van een partnership met de staat. Eerst was het een wat dubbelzinnige liaison, later een deftig verstandshuwelijk. De basis van deze verhouding was, zoals wel meer gebeurt, een ruil. De staat liet een hele reeks maatschappelijke activiteiten (onderwijs, welzijnszorg...) in handen van het katholieke particuliere initiatief. Hij bezorgde hun de nodige financiële en juridische middelen. Maar dit maakte deze groep als het ware aandeelhouder in de staatszaak, waardoor hij het bestaan en de ontwikkeling van die staat uiteindelijk accepteerde. Later zou zich iets soortgelijks voordoen in de verhouding tussen de socialistische beweging en de staat. Er is nog in een tweede betekenis sprake van een transactie. De katholieke en socialistische organisaties hebben stapsgewijs en onder hun stevige controle tal van bevolkingsgroepen in de politiek binnengeleid. Zo speelden zij in de decennia voor en na de Eerste Wereldoorlog een belangrijke rol in de uitvoering van een heel delicaat manoeuvre: de gedisciplineerde opname van honderdduizenden nieuwe kiezers in het politieke systeem. In dit licht is het nog zo vreemd niet om van zuilen te spreken: een zuil, schrijft *Van Dale*, is ook een draaglichaam, op zichzelf of met andere bestemd om iets te steunen. De zuilen schraagden op hun manier het politieke regime.

Kenmerkend voor de zuilen is ook *hun streven naar een zo groot mogelijke reikwijdte*. Hun gulzigheid, zou men kunnen zeggen, maar dan sluipt kritiek in de omschrijving binnen. Dat vermijden we beter. Katholieke en socialistische zuilelites hebben rond hun aanhang een wijdvertakt net van organisaties en diensten aangebracht. De bedoeling lag voor de hand: de mensen in staat stellen binnen de eigen kring een antwoord te vinden op zowat alle vragen en behoeften. Dat op zichzelf staan vloeit trouwens als vanzelf voort uit de tendens naar isolement. Hoe meer eigen initiatieven, hoe minder de aanhang in rechtstreeks contact moest treden met 'anderen' of met de staat. In de jaren dertig zei Emile Vandervelde, patron van de Belgische Werkliedenpartij, dat de socialistische beweging '... de hele mens moest grijpen, op elk moment van zijn

leven en in geheel zijn bestaan'. Twintig jaar later schreef monseigneur Brys, geestelijke leider van het ACW (Algemeen Christelijk Werkersverbond): 'Wij willen de hele persoon van de arbeider omvatten, zijn familie, al zijn noden, heel de arbeidersgroep. Elke man en vrouw, jong en oud, die naar onze beweging komt, moet bij ons alles vinden wat hij of zij nodig heeft.'

Aan Franstalige zijde heeft men de zuilen vaak '*familles politiques*' genoemd. Dat valt goed te begrijpen. Tussen de organisaties van de zuilen was er altijd al zoiets als een, weliswaar soms broze, familieband. Na de Tweede Wereldoorlog probeerden zij zelfs aan een te sluiten tot echte netwerken, waarvan het weefsel allerlei vormen aannam: financiële en bestuurlijke vervlechtingen, gemeenschappelijke leidersfiguren en gezamenlijke rituelen. Verwonderlijk is dat niet. Ook hier maakt eendracht macht. Cohesie vergemakkelijkt het gesprek met parlement, regering en ambtenarij en vergroot de slagkracht in de omgang met de tegenstrevers. Dat is een laatste kentrek van de zuilen, zeker na 1945: hun bestendig, zij het niet altijd succesrijk, zoeken naar interne samenhang.

Daarmee is het volledige signalement van het verschijnsel verzuiling gegeven: verregaande organisatie van het dagelijks leven op grond van levensbeschouwelijke verscheidenheid, waardoor aparte werelden ontstaan, die in hun afzonderlijke verenigingen of als netwerk via een eigen politieke partij met de staat transacties aangaan. Lange tijd is deze omschrijving van toepassing geweest op Belgische, Nederlandse en Oostenrijkse toestanden. Daarmee is niet gezegd dat in die landen altijd en overal een perfecte weergave van het modelportret te vinden was. Verzuiling heeft immers vele gezichten. De literatuur zegt wel dat de situatie in die landen zeker overeenstemde met wat men het definitoirisch minimum noemen kan: een zelfgekozen isolement, in een uitgebreid verenigingsleven, van levensbeschouwelijk te onderscheiden bevolkingsgroepen. In België zijn er, zo bekeken, zeker twee zuilen aanwezig geweest: een katholieke en een socialistische. Het is veel minder duidelijk of er ooit een derde, een liberale, zuil te zien was. Er is weliswaar al lang zoiets als een netwerk van liberale organisaties dat met de staat in interactie is. Maar een levensbeschouwing, zoals in het georganiseerde katholicisme en socialisme? Een zoeken naar een isolement

op zoveel mogelijk terreinen? Misschien wel, misschien niet. Er zijn hier in ieder geval geen bewijsharde gegevens op tafel te leggen. Een andere, ingewikkelder, kwestie betreft de levensloop van de Belgische verzuiling. Er is, dat wel, vrij grote eensgezindheid over de geboortedatum: die ligt in de jaren tachtig van de negentiende eeuw. De jaren twintig en vijftig van de twintigste eeuw waren bloeiperiodes, ook dat is algemeen aanvaard. De meningen lopen wel uiteen zodra de laatste dertig jaar ter sprake komen. Is er nog verzuiling? Mijn antwoord is dat wat men meestal met de term zuilen aanduidt na 1960 buiten het definitoirisch minimum gevallen is. De grondslag is niet meer levensbeschouwelijk te noemen en ook het streven naar isolement is fel verzwakt. Wat dan nog als verzuiling verschijnt, is van een andere orde én in vele betekenissen problematischer. Ik kom daar nog op terug. Uitvoeriger, zoals het hoort.

Dat verzuiling alleen in drie, vier kleine Europese landen voorkomt, wijst op de verbondenheid met een bepaalde maatschappelijke ruimte. Zij is echter evenzeer tijdgebonden. In te veel discussies is de tijdelijkheid van het verschijnsel uit het oog verloren. Zo verdwijnt zijn maatschappelijke herkomst uit het beeld. Het komt dan, sociologisch gezien, in een vacuüm terecht.

2. Verzuiling als tijdsverschijnsel

Zuilvervorming is in vele opzichten een laat-negentiende-eeuwse reactie op de gevolgen van de industrialisering. Het is, hier en in een paar van onze buurlanden, een kind van een tijd vol schokkende gebeurtenissen: geloofsafval en ontkerkelijking, verstedelijking en migratie, proletarisering en klassenstrijd, verzakelijking van persoonlijke relaties en schaalvergroting. Verzuiling is een product van en een antwoord op de ingrijpende veranderingen die gepaard gaan met wat sociologen '*modernisering*' noemen: de geleidelijke overgang van een agrarische naar een industriële samenleving.

De modernisering van de westerse wereld is in bepaalde van haar aspecten al voor de negentiende eeuw van start gegaan. Zo is het van elkaar wegdrijven van godsdienst, politiek, economie, cultuur... al bezig sinds de late middeleeuwen. Tal van instituties, die voorheen via de godsdienst in elkaar overvloeiden en geen vaste gren-

zen bezaten, zijn van dan af een eigen leven gaan leiden. Sociologen hebben voor die evolutie een zware jargonterm: ze spreken van sociale differentiatie. Honderd vijftig jaar geleden is die ontwikkeling op brutale wijze versneld, niet het minst onder invloed van de industriële omwenteling. Zo is sindsdien de scheiding tussen godsdienst aan de ene kant, politiek en economie aan de andere fel toegenomen.

Met de industrie rukt ook de urbanisatie op. De inplanting van de fabrieken in de stedelijke kernen werkt als een magneet: tienduizenden verlaten het platteland voor de stad. Gezins- en beroepsleven worden van elkaar gescheiden. Dat doet die samenleving desintegreren. Landelijke gemeenschappen verbrokkelen. In de steden ontbreken vooralsnog de nieuwe normen die het sociale leven in vaste banen kunnen leiden. Sociale differentiatie is trouwens niet iets wat zich over de hoofden van de mensen afspeelt. Dat allerlei instellingen zich van elkaar loskoppelen, brengt mee dat het individu als het ware in evenveel segmenten uiteenvalt: arbeider, vader, gelovige, buurtbewoner, consument, staatsburger – ieder met zijn eigen gedragscode. Er is tussen elk van deze rollen weinig osmose. De mens krijgt nu te maken met een veelheid van opdrachten, die op de koop toe vaak tegenstrijdig zijn. Differentiatie veroorzaakt ook binnen elke maatschappelijke sector een versplintering: de wereld van beroepen, bijvoorbeeld, verandert in de tweede helft van de negentiende eeuw in een wirwar van nieuwe, soms erg gespecialiseerde, werkkringen.

Het gevolg van dit alles is dat eeuwenoude verbanden, die vooral in lokale wij-gevoelens wortelden, het laten afweten. Ze sterven af. Op het einde van de negentiende eeuw gaan de mensen dan ook koortsachtig op zoek naar een nieuw maatschappelijk weefsel dat kan vervangen wat verloren is gegaan. Op de industriële omwenteling volgt de organisatorische revolutie. Tussen 1880 en 1910 zijn in België, net als elders in Europa, duizenden politieke, sociaal-economische en culturele verenigingen ontstaan. Een hevige eruptie van het verenigingsleven is het massale antwoord van de mensen op het teloorgaan van de oude verbanden. Al in het begin van deze periode tekenen zich in het ontwikkelingspatroon van de organisatorische revolutie twee types af. In sommige landen, zoals

België, groeien er tussen vele organisaties en verenigingen dwarsverbanden. Er ontstaan, met andere woorden, clusters of netwerken. In ons land gebeurt dat rond een tweetal kernen: de katholieke Kerk enerzijds, de socialistische partij anderzijds. Hier maken we de geboorte van de verzuiling mee. In andere landen, zoals de Angelsaksische, blijft deze clustering grotendeels achterwege. Hoe komt dat? Waarom hier wel en elders niet?

Voor de Kerk in België was het moderniseringsproces een schokkend gebeuren. Het dreigde immers een van godsdienst en Kerk ontvoogde samenleving voort te brengen. Ontkerkelijking en geloofsafval zouden het onvermijdelijke gevolg zijn. Ook was er het vooruitzicht van een fatale ontmanteling van de kerkelijke machtsposities. Het is dan ook niet verwonderlijk dat met man en macht gezocht werd naar een passend antwoord op een ontwikkeling, waarin vooral de wereldlijke staat als motor optrad. De vorming van een netwerk van katholieke verenigingen en diensten was een voor de hand liggende reactie. Ik citeer hierover uitvoerig de Nederlandse historicus Hans Righart: het levensgevaar, dat de Kerk liep ‘... kon afgewend worden door het bouwen van subculturen (zuilen), waarin de gelovigen, letterlijk, hun hele leven konden slijten. Het interieur van een dergelijke subcultuur diende wel aangepast te zijn aan de eisen die de moderne tijd stelde, dat wil zeggen: er moest ruimte zijn voor de behartiging van materiële belangen (...), de politiek diende bedreven te worden in een democratisch gestructureerde massapartij en ook voor een nieuw sociaal-cultureel verschijnsel als vrije tijd moest de subcultuur over eigen faciliteiten beschikken. Al met al leverde dit een spiegelbeeld van de “grote” maatschappij op, alleen met dat verschil dat in de subculturele belevingswereld alles doordrenkt was van de eigen religie. Door het absolute (...) karakter van de godsdienst ontstond voor de gelovige het beeld van een vreemde en vijandige buitenwereld. Iedere behoefte om zich buiten de veilige grenzen van de eigen subcultuur te wagen werd hier ontmoedigd.’ (*De katholieke zuil in Europa*, 1986). Tegelijkertijd werd ook de opmars van de seculiere staat gestuit: de zuil verscheen als staatsvrije ruimte. Ernst Kossmann noemt het de kerkelijke staatkunde van die tijd: tussen staat en onderdanen werd – met het principe van de *liberté subsidiée* als

steunvlak – een beveiligende ring van eigen organisaties aangebracht. Dat was een defensieve strategie, waarmee men nogal wat succes zou boeken. In Engeland en de Scandinavische landen zag de toestand er voor de Kerk helemaal anders uit. Haar statuut als staatskerk maakte de opbouw van een beschermend netwerk van organisaties niet zo nodig. In weer andere landen, zoals Frankrijk, was de Kerk na de komst van de moderne staat zozeer verzwakt dat de energie om met succes een staatsvrije ruimte te scheppen haar ontbrak. In Nederland en Oostenrijk waren daarentegen voor de Kerk(en) vrijwel identieke omstandigheden als in België aanwezig: bedreigde machtsposities én voldoende slagkracht om te reageren tegen de opmars van de staat.

De uitbouw van een door de Kerk beheerst leefkader diende uiteraard ook strikt politieke doeleinden. Met de modernisering groeide het politieke systeem in schaal en omvang. Meer en meer burgers raakten in de ban van de politiek. Al vóór 1880 probeerde de clerus, met het oog op buitenparlementaire machtsvorming, de bevolking in tal van organisatorische verbanden onder te brengen. Het parochiale leven was daarbij het steunpunt bij uitstek. De uitbreiding van het kiesrecht in 1893 vergrootte nog de behoefte aan een omkadering van de katholieke aanhang. De vorming van een katholieke zuil leverde een uitermate geschikt instrument op in de mobilisering van de kiesgerechtigden.

Sommige van deze strategieën, voornamelijk de bevordering van een beveiligend isolement en de maximalisatie van politieke macht, kunnen ook de opbouw van een socialistisch netwerk verklaren. Alleen was het instrumentarium hier niet in het leven geroepen om bestaande machtsposities te beveiligen. De arbeidersgroep had rond 1890 weinig of geen verworvenheden te verdedigen. De zuilvorming verschijnt hier dan eerder als een middel om tot collectieve en individuele emancipatie te komen. Over de socialistische arbeiders in Nederland schrijft Hans Righart dat zij in het laatste kwart van de negentiende eeuw verweekeld waren in een strijd tegen achterstelling en bevoogding; ‘... een web van organisaties en een ideologisch exclusivisme – een frontmentaliteit – vormden de wapens waarmee zij zich een plaats onder de zon van de twintigste-eeuwse samenleving trachtten te bevechten. Langs de zuil klom men omhoog naar

het hoogste doel: maatschappelijke erkenning en gelijkberechtiging.' Het kan zeker geen kwaad om zijn redenering ook op de Belgische situatie toe te passen. De opbouw van een wijdvertakt socialistisch verenigingsleven is ook in niet-verzuilde landen, zoals Engeland, opgetreden. Omdat daar echter de combinatie met op godsdienst gebaseerde zuilen ontbrak is deze ontwikkeling ternauwernood opgevallen en bleef ook het wederzijdse opbod achterwege.

Zuilvervorming verschijnt in België dus wel degelijk als een reactie van katholieken en arbeiders op gebeurtenissen die hun positie in de samenleving op dramatische wijze beroerden. Verzuiling was een krachtige remedie in hun strijd tegen maatschappelijke kwalen en een middel om nieuwe kansen maximaal te benutten. Maar het verschijnsel bracht ook een antwoord op problemen die de hele maatschappij beroerden. Ik zei al dat onder het gewicht van de modernisering oude verbanden kapotgingen, hun heilzaam effect verloren of ronduit als een ballast werden ervaren. Dat was zeker zo met tal van lokale wij-gevoelens. Zij erodeerden of zij remden, waar ze bewaard bleven, de modernisering af. De verzuiling bood een uitweg. Zij voerde de mensen binnen in ruimere verbanden. Zij nam ze op in grootschaliger eenheden, waardoor de sociale beдрading ontstond die een moderne maatschappij nodig heeft. Sociologisch gezien is dit proces te vergelijken met de geleidelijke omzetting van tientallen dialecten in een paar standaardtalen. De verzuiling, zeker in haar katholieke variant, was in België bovendien voor sommigen een welgekomen antwoord op twee, voor hen vervelende, neveneffecten van de industrialisering: de klassenstrijd en de spanningen tussen Vlamingen en Franstaligen. Klassen- en taal-tegenstellingen werden ondergeschikt gemaakt aan de organisatie van de samenleving op grond van levensovertuiging zodat overbrugging van deze breuklijnen, zij het slechts bij een gedeelte van de bevolking, nu tot de mogelijkheden behoorde.

Verzuiling moet in die tijd, zo is mijn stelling, als type van maatschappijorganisatie in de ogen van velen een succesformule geweest zijn. Dat zij bepaalde tegenstellingen verdoezelde en, daarom, bepaalde belangen zeer sterk bevoordeelde, woog voor hen dan waarschijnlijk niet zwaar door. Het lag voor de hand dat voor nieuwe uitdagingen een zelfde scenario zou worden afgewerkt.

Dat gebeurde in de jaren twintig, al was er toen niet zozeer sprake van een gevaarlijke crisis. Veeleer stond men voor de opgave spelregels en structuren te ontwerpen voor nieuw ontgonnen terreinen: de vrije tijd, radio en film, volksopvoeding, natuurbeleving. De verzuiling schoof probleemloos deze maatschappelijke zones binnen. Vooral de socialisten ontwikkelden in vele van deze domeinen een spectaculaire dadendrang. Het zou hun voor jaren ver in de wereld van kunst en cultuur een grote voorsprong opleveren. Het bood hun bovendien de gelegenheid om nog sterker uitdrukking te geven aan de socialistische levensbeschouwing en -stijl.

In de jaren vijftig maakte de verzuiling opnieuw een grote sprong voorwaarts. Vanzelfsprekend was dat niet. Vlak voor en vlak na de oorlog was het stelsel immers op grote kritiek gestuit. Het heette dat het geen passend antwoord had geboden op de roerige gebeurtenissen van de jaren dertig. Tijdens de bezetting was bovendien een zekere afkeer ontstaan voor een systeem, dat een premie zette op isolement en segregatie. Na de oorlog sprak men van het slopen der muren. Toch werd bij de opbouw van de verzorgingsstaat het draaiboek van de verzuiling opnieuw gevolgd. Jacques Van Doorn spreekt voor Nederland van een 'explosie van organisatorische energie op welzijnsgebied' waarvoor de zuilen het kader leverden. In België is dat niet anders geweest. Opkomst en uitbouw van de verzorgingsstaat vallen dus in de tijd volledig samen met de expansie van de zuilen. Het royale subsidiebeleid van de overheid gaf ze sterke groeiimpulsen. Zo promoveerden zij al snel tot min of meer onmisbare pijlers van de verzorgingsmaatschappij. In deze periode wordt ook de kiem gelegd van de transformatie die de verzuiling tien, vijftien jaar later zal ondergaan.

Ondertussen was zij ook een grote rol gaan spelen in de productie van politieke stabiliteit. Dat zit zo. Een politiek systeem moet zijn conflicten kunnen beheersen. Anders sukkelt het van crisis tot crisis, tot het uiteindelijk bezwijkt. Conflicten zijn gemakkelijker te temmen wanneer de bronnen waaruit ze ontspringen beperkt in aantal zijn. Zo vermindert immers de onvoorspelbaarheid in het politieke bedrijf. Men weet waar de brand kan oplaaien. Men kan vooruitlopen, dreigende conflicten tijdig opsporen en ontladen. De verzuiling heeft in die zin gewerkt. Zeer veel botsingen in de Belgi-

sche politiek vonden hun oorsprong in de rivaliteit tussen de zuilen. Zo wisten politici vaak te anticiperen op wat komen zou. Het scenario was gekend. Dat is echter niet voldoende. In de politiek duiken voortdurend eisen op die men niet alle tegelijk in behandeling kan nemen, laat staan oplossen. Daarvoor zijn ze meestal te talrijk en te uiteenlopend. De verwerkingscapaciteit van een politiek bedrijf is beperkt. De vraag wat er bovenaan de politieke agenda komt is dus cruciaal. In principe moeten regering en parlement de prioriteiten vastleggen. En zo gebeurt het ook, maar de verzuiling maakte de opdracht gemakkelijker. Elke zuil omspande een brede waaier van belangengroepen met soms heel uiteenlopende verlangens. Dat was zeker zo aan katholieke kant, maar daar niet alleen. Die eisenvloed moest worden geordend en gerangordend. Via interne compromisvorming filterde men allerlei dossiers en ving men de eerste schokken op. De verzuiling maakte het, ten slotte, ook mogelijk de oplossingen voor politieke problemen te standaardiseren. Zo kon men bij elkaar vrede kopen door, op basis van pacts, allerlei zaken (jobs in overheidsdienst, subsidies) over de politieke families te verdelen. De oplossingen waren als het ware 'voorverpakt'. Dergelijke routines deden de beleidslast van de politici afnemen.

In de jaren vijftig was het prestige van de zuilformule aanzienlijk. In brede kringen werd dit instituut erkend als een voortreffelijk type van maatschappijorganisatie en als een onmisbaar onderdeel van de politieke machinerie. Dat valt af te leiden uit de pogingen van Belgische politici om de verzuiling naar Kongo over te planten. In die periode krijgt het verschijnsel ook zijn roepnaam. De ironie wil dat het precies dan zo van karakter begint te veranderen dat het, wat later, ophoudt te zijn wat het tachtig jaar lang was geweest.

Ik vat samen. Verzuiling is in wezen een eigen-aardige manier geweest van denken over, inwerken op en organiseren van de Belgische maatschappij. Zij ontstond in de confrontatie met ingrijpende veranderingsprocessen: modernisering, de opmars van de industrie, ontkerkelijking, de komst van de democratie. Bovenal groeide zij uit tot een cruciale schakel tussen staat en burger. Het ware alleen verkeerd te denken dat ze dat eeuwig zou zijn. Vijftien, twintig jaar geleden was haar oorspronkelijke rol grotendeels uit-

gespeeld. Wie daaraan twijfelt, is blind voor de transformaties die de samenleving sindsdien heeft ondergaan. Wel zijn die veranderingen vaak of onopgemerkt gebleven of in hun gevolgen onderschat.

3. Op de weegschaal

Het is niet gemakkelijk, zo is al gezegd, het verschijnsel van de verzuiling neutraal te beschrijven. In het politieke debat wordt meestal met felle pro- en contra-kleuren gewerkt. De term is er belast en beladen. Maar ook sociologen hebben de verzuiling vaak op de weegschaal gelegd. Zij wikten en wogen de voor- en nadelen voor de samenleving. Hun verdict varieerde in de tijd. In de jaren vijftig en zestig zagen de sociologen meer kosten dan baten. Iets later sloeg hun balans over in de richting van een positieve waardering. In beide gevallen zal enige vooringenomenheid hun wel niet vreemd geweest zijn. Sociologen zijn ook mensen.

Laten we de vraag opnieuw stellen: wat voor effecten heeft verzuiling op de samenleving? Wat zijn – dezelfde vraag in jargontaal uitgedrukt – haar functies en disfuncties? Op de debetrekking van de verzuiling is de voorbije dertig jaar een hele reeks posten ingeschreven: zij veroorzaakt maatschappelijke segregatie, produceert onverdraagzaamheid, is een krachtige bron van politieke onrust, werkt als een instrument van sociale controle en disciplineren en drijft de kostprijs van de verzorgingsstaat de hoogte in. En het lijstje is ongetwijfeld niet eens volledig. Maar klopt dat allemaal? Nu de tijd gekomen is om definitief afscheid te nemen van de verzuiling in haar oude gedaante, is het misschien wenselijk deze klachten opnieuw te bekijken. Ik voel geen enkele behoefte om de verzuiling retroactief wit te wassen. Toch moet men het verleden geen geweld aandoen en de verzuiling alleen in negatieve termen beschrijven. In werkelijkheid was zij tussen 1880 en 1960 waarschijnlijk een mengeling van goede en kwade kanten.

Levensbeschouwelijke apartheid?

Verzuiling staat in veler ogen voor zelfgekozen isolement, dat te vaak is omgeslagen in onfrisse beslotenheid, in een cultus van de hokjesgeest. Die visie circuleert niet alleen in kringen van fervente

ontzuilers. Ook de sociologen van het eerste uur, die op het einde van de jaren vijftig in Nederland de verzuiling in kaart brachten, lieten hun blik vooral vallen op wat hun een ongewenste vorm van sociale scheiding leek. Kruyt, bijvoorbeeld, registreerde met een verfijnde meetapparatuur hoe zelden katholieken met ‘andersdenkenden’ huwden (*intranubium*, heette dat), contact hadden (*intravivum*), mekaar hielpen (*intracaritas*), enzovoort. De verwondering werd aangewakkerd door de vaststelling dat het percentage kerkelijk gemengde huwelijken in die jaren nog afnam. Dit stemde Kruyt en zijn collega's tot droefheid. Zij betreurden het organisatorisch isolement waarin de levensbeschouwelijke groepen zich opsloten en wezen op het gevaar voor de volkseenheid.

De situatie in België is nooit even grondig gemeten. Wij moeten het doen met meer impressionistische schilderingen. Sommige daarvan zijn vrij oud. Een Barnich, van liberalen huize, tekende al in 1911 tot in detail de katholieke zuil, toen nog *'le régime clérical en Belgique'* genoemd. In zijn schets komen honderden gilden, ontspanningsverenigingen, boerenbonden, scholen, kiesverenigingen en talloze initiatieven, die we nu welzijnsvoorzieningen noemen, voor. In hetzelfde jaar schreef een Engelse waarnemer, Benjamin Seeböhm Rowntree, dat de segregatie zich niet alleen voordeed op het politieke, syndicale en coöperatieve vlak, maar ook waarneembaar was in het caféleven en in de kunst- en cultuurbeleving. Veertig, vijftig jaar later week het beeld dat van de verzuiling werd geboden, ternauwernood af van deze vroege portretten. Ik ben evenwel bang dat geen enkele tekening honderd percent waarheidsgetrouw is. Het verleden van de verzuiling in België is daartoe te weinig gereconstrueerd.

In een eerdere versie van het *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal* is verzuiling beschreven als het *uiteenvallen* van de samenleving in scherp gescheiden levens- en wereldbeschouwelijke groeperingen. Maar bedreigde de verzuiling hier te lande echt de volkseenheid? Was zij in die zin een destructieve kracht? Deze vragen zijn niet met een ja of een neen te beantwoorden. Ik schreef al dat de zuilen ongetwijfeld de kloof tussen twee, drie bevolkingsgroepen wijder maakten, maar tegelijkertijd andere tegenstellingen (klasse, taalgemeenschap) gedeeltelijk overbrugden. De verzuiling

lag als een lappendeken over België. Belangrijk is ook dat de levensbeschouwelijke segregatie aan de basis samenging met verregaande contacten aan de top. De bevolking viel weliswaar uiteen in totaal gescheiden werelden, maar de elites waren voortdurend in zakelijke communicatie met elkaar. Die dwarsverbindingen aan de top moeten het gevaar dat van de sociale scheiding uitging in grote mate gemilderd hebben. Vergeet, ten slotte, niet dat de verkaveling van de bevolking in twee, drie percelen niet alle groepen evenzeer in haar greep had. De verzuiling raakte vooral de arbeiders, in mindere mate de middengroepen en had weinig of geen effect op de bovenste lagen.

Onverdraagzaamheid

Heel wat treurzangen over verzuild België bevatten klachten over de intolerantie waarmee de rivaliserende groepen elkaar teisterden. Vooral in Vlaanderen zijn de litanieën vaak te horen geweest. Soms kwamen ze van vrijzinnigen, die zich door de katholieken misprezen en een plaats onder de zon ontzegd zagen. Ook vanuit flamingantische hoek is er, zeker in de jaren vijftig, geklaagd over de onverdraagzaamheid op levensbeschouwelijk vlak. Zij stond, zei men, de vorming van een Vlaams front en dus de opmars van ons volk in de weg. Van oudsher waren er ook de antigevoelens tussen katholieken en socialisten.

Was er echt reden tot droefheid? Of lag de pijngrens van de klagers te laag?

Intolerantie speelt zich af in de doordeweekse interacties tussen mensen en laat zich daarom niet zo gemakkelijk meten. Historici vertellen ons wel dat er decennialang een broeilaag van wederzijdse onverdraagzaamheid aanwezig was. Soms was ze nauwelijks actief. Soms waren er echte opstoten, zoals ten tijde van de koningskwestie en van de schoolstrijd. Dan kwamen aan beide zijden de grove stereotypen, de oude en de nieuwe, bovendrijven. Dat maakte grote indruk op buitenlandse waarnemers. Zo schreef Kruyt in 1962, vanuit zijn Nederlandse uitkijkpost, dat de twee Belgische zuilen de Nederlandse in agressiviteit overtroffen. In zijn land bekeek elke zuil de andere eerder als verboden dan als vijandelijk gebied. Misschien was de onverdraagzaamheid in België groter om-

dat er hier eigenlijk slechts twee blokken, en niet vier of vijf zoals in Nederland, frontaal tegenover elkaar stonden?

Schadelijk voor de democratie?

Twintig jaar geleden is er, vooral in het buitenland, een stroom van publicaties gekomen, waarin de verzuiling als een zwaar risico voor de politieke stabiliteit werd beschreven. De auteurs van deze onheilspellende berichten haalden hun mosterd bij de Amerikaanse politiek-wetenschappelijke vakliteratuur. Daarin staat te lezen dat het voor de democratie goed is als mensen met elkaar omgaan in het kader van een gemengd verenigingsleven: gelovigen met vrijzinnigen, arbeiders met middenstanders, Vlamingen met Franstaligen, katholieken met socialisten. In zo'n geval brokkelen vooroordelen af, worden de tegenstellingen verzacht. Meer nog: in gemengde verbanden is er de voortdurende confrontatie met andersluidende meningen en dat leidt tot politieke gematigdheid. Verzuiling echter veroorzaakt een heel andere situatie: de meeste mensen vertoeven in een homogene omgeving, krijgen voortdurend dezelfde geluiden te horen en gaan niet twifelen aan hun eigen gelijk, noch aan andermans ongelijk. Dat zweept de politieke passies op, zegt men, en bedreigt de stabiliteit van het regime. Verzuiling komt in deze geschriften bijgevolg te voorschijn als een boeman voor de democratie. Daarmee is het verhaal niet ten einde. Kijkend naar België kwamen de auteurs tot de verrassende vaststelling dat hier verzuiling en stabiliteit toch perfect samengingen. In de wetenschappelijke literatuur was de *Belgian paradox* geboren. Een gevolg was dat op het einde van de jaren zestig een hele zwerm buitenlandse onderzoekers in ons land neerstreek, op zoek naar het recept van het Belgische wonder.

Maar mirakels komen in de politiek niet voor. De buitenlandse Belgologen hebben de ontvlambaarheid van de situatie hier te lande overdreven. Met de nodige nuchterheid bekeken bleek de *Belgian paradox* de vrucht te zijn van drie, vier voorheen onopgemerkte elementen, die de risico's van de verzuiling fel indijkten.

Belgen zijn niet alleen katholiek of socialistisch. Ze zijn ook getekend door andere politieke breuklijnen, die actief zijn bij de individuele opinievorming. Iemand is, bijvoorbeeld, katholiek én Vlaming én arbeider. Zijn buur is misschien een ongelovige arbeider.

In Luik wonen katholieke, Franstalige patroons. Elk van deze kentrekken kan bij een politiek conflict een individu in een geschil betrekken. Een concreet voorbeeld: velen kwamen in de schoolstrijd tot een actieve inzet omdat zij zich als katholiek of als vrijzinnige bij het conflict betrokken voelden. Katholieke Vlaamse arbeiders kwamen zo aan dezelfde kant terecht als de katholieke, Franstalige kapitaalbezitters, van wie de belangen op sociaal-economisch en ook communautair vlak regelrecht tegen de hunne ingaan. De niet-gelovige arbeiders, met wie zij als werknemer eigenlijk veel gemeenschappelijke belangen hebben, waren op dat moment hun tegenstrevers. Men mag nu wel aannemen dat een individu zich nooit voor lange tijd in één conflict zal laten meeslepen, omdat het zal vaststellen dat er in het andere kamp ook bondgenoten, maar dan uit een ander spanningsveld, aanwezig zijn. Zoiets mildert de passies en vermindert de druk op het politiek systeem.

De verzuiling produceerde nog op een tweede wijze antistoffen. Zij neutraliseerde andere explosieve materies. Het is al gezegd: de katholieke zuil overbrugde gedeeltelijk de klassentegenstellingen. Dat leidde in de eerste helft van de twintigste eeuw tot de domesticatie van de katholieke arbeidersgroep. Het georganiseerd katholicisme bracht bovendien, net zoals de socialistische beweging, Vlamingen en Franstaligen onder één dak en wist de eersten meestal tot een temperen van hun politieke eisen te bewegen. Het effect hiervan compenseerde in niet onbelangrijke mate de politieke risico's die de levensbeschouwelijke polarisering meebracht.

De verdeeldheid die de verzuiling veroorzaakte, verhinderde trouwens niet dat de elites het over een aantal basiswaarden fundamenteel eens waren. Die cruciale consensus, die slechts weinig in gevaar is gekomen, stelde hen keer op keer in staat tot afspraken te komen. De zakelijke toon die de zuilelites in het gesprek met elkaar aansloegen, stak dan wel schril af tegen de dogmatische taal die in de communicatie met de aanhang werd gebruikt. Hadden zij er belang bij dat bij de bevolking de wederzijdse vijandigheid in leven bleef? Zolang er brandgevaar is, zijn er brandweermannen nodig. Speelde die overweging mee? Is de verzuiling, zoals Nederlandse collega's wat provocerend van de Hollandse situatie beweren, kunstmatig veroorzaakt?

Was de verzuiling soms een gevaarlijke factor van verdeeldheid, zij bood ook de mogelijkheid om vele spanningen tijdig te temperen. *'Good fences make good neighbors'*, zeggen de Amerikanen. Dat ieder, dankzij de uitbouw van gescheiden werelden, op zijn eigen erf kon leven en werken, verminderde de kans op bittere territoriumtwisten. De aanwezigheid van twee, drie netwerken maakte het ook mogelijk de distributie van schaarse goederen (overheidsgeld, jobs, mandaten, zendtijd...) volgens afgesproken verdeelsleutels te laten verlopen. Men wist precies aan wie men welk stuk van de koek moest geven. Het was alleen nodig de weegschaal nu en dan te ijken, bijvoorbeeld na verkiezingen.

Verzuiling als maatschappelijke dwang

In haar hoogdagen leverde de verzuiling de elites (de grote en de kleine) een uitgebreid instrumentarium op voor de uitoefening van sociale controle. Voor velen in de bevolking speelde het leven zich immers af binnen de grenzen van één enkele wereld, van de wieg tot het graf. Zo bleven zij bijna onafgebroken onder toezicht staan. De ring rond de aanhang was uiteraard niet geluiddicht: vanuit de andere werelden kwamen dissonante klanken overgewaaid. Maar over het algemeen lag in de verzuiling een machtig reservoir van technieken van sociale beheersing. Eén opmerkelijk resultaat hiervan is in mijn beschrijving vooralsnog nauwelijks ter sprake gekomen: de verregaande disciplineren van een paar bevolkingsgroepen en, bijgevolg, de vertraging van hun emancipatie. De zucht naar eenheid dreef zowel in de katholieke als in de socialistische zuil de Vlamingen vaak in de verdrukking. Hun roep om gerechtigheid was een bron van verdeeldheid en werd daarom aan de top dikwijls met grote tegenzin beluisterd. De verzuiling had een nog grotere invloed op de ontwikkeling van de arbeidersgroep. Aan katholieke zijde lag de volle klemtoon op de nood aan klassensamenwerking. Voor hun emancipatie mochten de arbeiders alleen de lange weg van de geleidelijkheid bewandelen. Tegelijkertijd zorgden het anti-socialisme aan de ene kant, het antiklerikalisme aan de andere ervoor dat de arbeidersbeweging in gescheiden gelederen, en dus verzwakt, de strijd met de werkgevers moest aangaan. Er is geen twijfel mogelijk: de verzuiling kwam de kapitaalburgerij buiten-

gewoon goed van pas. Die gedachte laat me toe een nuance te maken bij wat ik al vroeger schreef. De verzuiling, zo zei ik, is altijd al een niet onbelangrijke producent van politieke stabiliteit geweest. Zeker, maar het evenwicht dat zo ontstond bevorderde jarenlang de belangen van slechts enkele groepen. Ook dit is in rekening te brengen bij het wegen van de verzuiling.

Die laatste beschouwing maakt het ook mogelijk een meer algemeen probleem aan te raken. Doorheen mijn verhaal is de verzuiling beschreven als een strategie van burgerlijke, kerkelijke en socialistische voormannen. Misschien is met dit perspectief de werkelijkheid geweld aangedaan. Want zo lijkt het wel of elke stap in de opbouw van de gescheiden werelden met voorbedachte rade is gezet. Alsof de hele ontwikkeling intentioneel is gestuurd. Voor wie naar het verleden kijkt kan dat zo overkomen, maar is de waarnemer dan niet het slachtoffer van een post factum-verklaring? Veel beter is het de zuilvorming te zien als het product van talloze pogingen van opeenvolgende generaties om op nieuwe uitdagingen met oude én nieuwe maatschappelijke formules te reageren. De intenties zijn bij dit alles niet zo belangrijk, de uiteindelijke effecten des te meer.

4. Afscheid van de verzuiling

In de levenslijn van de verzuiling zit, omstreeks 1960, een felle knik. Het verschijnsel krijgt rond die tijd zijn naam en komt ook volop in de vuurlijn van de kritiek terecht. Het verliest, zo te zien, zijn vanzelfsprekendheid. Wat is er aan de hand?

Verzuiling beschreef ik als de organisatie van het dagelijks leven op basis van levensbeschouwelijke verschillen, waardoor gescheiden werelden ontstaan. Beantwoordt wat we vandaag kunnen waarnemen nog volop aan dit signalement? Er zijn redenen te over om het te betwijfelen.

Exit levensbeschouwing?

Zo'n vijftien, twintig jaar geleden rezen bij velen, in politieke én wetenschappelijke kringen, vragen en twijfels over de overlevingskansen van de zuilen in ons land. Bij de katholieke bevolking, zo

werd voorspeld, zou de voortschrijdende ontkerkelijking het samenhorigheidsgevoelen aantasten. Het weefsel dat in de katholieke zuil voor cohesie zorgt zou, zo was te verwachten, desintegreren. Men nam bovendien aan dat aan de overkant, reactief, een soortgelijke ontwikkeling zou plaatsvinden. In de socialistische zuil was er trouwens ook het effect van de welvaartsgroei: voor heel wat arbeiders smolt het gevoel van collectieve onderdrukking weg en verdrong een meer individuele levensstijl de voorheen gemeenschappelijke subcultuur. Afbrokkeling van het hele zuilenstelsel leek, nu het zijn draagvlak verloor, onvermijdelijk.

Is deze prognose uitgekomen? In haar eindconclusie blijktbaar niet: de constructies die we tot op heden zuilen noemden, bleven ogenschijnlijk overeind. Recente, meer precieze, metingen van zowel de ontkerkelijking als de gezondheidstoestand van vooral het katholieke organisatieleven cijferden het raadsel niet weg.

De Leuvense sociologen Jaak Billiet en Karel Dobbelaere zijn al enige tijd danig in de weer om die knoop te ontwarren. Hun verklaring luidt dat het met de erosie van de levensbeschouwelijke grondslag van de verzuiling niet zo'n vaart loopt als algemeen gedacht. Vooreerst, zeggen zij, zijn de subculturele verschillen tussen de katholieke en socialistische werelden niet verdwenen. Deze stelling ondersteunen zij met materiaal dat hun Waalse collega's Liliane Voyé en Jean Remy hebben verzameld. Uit een viertal onderzoeken puren Voyé en Remy het besluit dat er in de socialistische en christelijke arbeidersbeweging grondige verschillen van opvatting bestaan over zaken als vrouwenemancipatie, sociale huisvesting en gastarbeid. Dat heeft te maken met het uiteenlopen van de visies op de hele maatschappelijke realiteit. De socialisten construeren de werkelijkheid rond de begrippen arbeid, klassenbelangen, klassenstrijd. In de christelijke werkelijkheidsopvatting is arbeid maar één dimensie naast andere, zoals gezin, buurt, vrije tijd. Zo bekeken is de verscheidenheid in 'opvatting omtrent het leven, zijn waarde en wezen' (*Van Dales* definitie van levensbeschouwing) waarop de verzuiling rust, zeker niet afgesleten. Billiet en Dobbelaere ontwikkelen nog een tweede argument: in de katholieke zuil is het oorspronkelijke gedachtegoed weliswaar grotendeels verdwenen, maar het is vervangen door een andere, beter aan deze tijd

aangepaste, set van voornamelijk wereldse waarden. De klemtoon in het belichten van de eigenheid is verschoven van 'katholiek' over 'christelijk' naar 'algemene waarden van medemenselijkheid' die in feite tot het erfgoed van de hele westerse beschaving behoren en ook voor niet-katholieken aanvaardbaar zijn. Het steunvlak van de katholieke zuil is, via deze 'verwereldlijking', grondig van aard veranderd. Het heet nu 'sociaal-culturele christenheid', maar het is en blijft een levensbeschouwing. Tot zover Billiet en Dobbelaere.

Ik heb mijn twijfels. Zo is het de vraag in hoeverre de subculturele verschillen waarvan sprake, werkelijk een levende realiteit zijn. Billiet zelf zegt dat de gegevens waarop hij leunt bijna uitsluitend het publieke discours van de zuilelites en hun opiniemakers weerspiegelen. Er is grote onzekerheid over de mate waarin de aangesloten leden dit (nieuwe) zelfbewustzijn delen. Let ook op de voorzichtige bewoordingen waarin hij zijn uitspraken verpakt: 'Toch is het mogelijk dat bij de oudere generaties subtiele subculturele verschillen blijven bestaan als een soort dieptelaag, veel meer onbewust dan bewust' (in het tijdschrift *Vlaanderen Morgen*, 1986). Maar is ook voor de jongere generaties het water tussen katholieken en socialisten nog altijd even diep? Is de sociaal-culturele christenheid wel meer dan een vijgenblad? Het enige wat er met zekerheid te zeggen valt, is dat het schokbestendig bewijsmateriaal voor het overleven dan wel het verdwijnen van een christelijke en een socialistische subcultuur ontbreekt.

Stel dat de subculturele verschillen werkelijk bestaan. Dan komt er nog een tweede vraag: in hoeverre schragen zij het verenigingsleven aan katholieke en socialistische zijde? Het is geweten dat in de jaren zestig in nogal wat christelijke organisaties getwijfeld is aan de noodzaak om de 'c' in hun vaandel te behouden. Het antwoord kwam zo'n tien jaar geleden: 'Ja, maar die c staat nu dan wel voor solidariteit, dienstbaarheid, medemenselijkheid, aandacht voor de persoon in de gemeenschap. Dat is onze eigenheid.' Maar zijn deze waarden organiseerbaar? Kunnen ze vertaald worden in de structuren en activiteiten van al die organisaties en instellingen, die samen een zuil vormen? Dobbelaere over de katholieke verplegingsinstellingen: 'Zij (de leiding, L.H.) doen een beroep op de individuele godsdienstvrijheid van de zieke om vrije katholieke

ziekenhuizen te kunnen handhaven t.o.v. openbare. Ondertussen privatiseren zij het godsdienstige zodanig dat het in de concrete werkzaamheden van de ziekenzorg (...) slechts plaatsvindt op het interindividuele vlak. De christelijke waarden worden zodanig geïndividualiseerd dat ze geen greep meer hebben op de feitelijke structuren van de inrichting. Enerzijds is er de splitsing tussen de medische service en de kerkelijke service, met weliswaar een relatie op het ethisch vlak, maar dit enkel in marginale situaties. Anderzijds is er de medische en economische rationaliteit die de realisatie van het tweede element van de christelijke geest, nl. de humane sfeer, tegenwerkt.' (in *Belgisch Tijdschrift voor Nieuwste Geschiedenis*, 1982). Het is dus goed mogelijk dat er een kloof gaapt tussen de werkelijkheid van het katholiek verenigingsleven en de retoriek waarmee het verdedigd wordt. Want dat er aan de top een sterke behoefte is aan een beklemtoning van de levensbeschouwelijke eigenheid, is begrijpelijk. En zelfs dan. Ik citeer Billiet, die schrijft dat het '... verzuilde systeem van katholieke zijde gerechtvaardigd wordt door vier principes die geen enkele verwijzing naar de godsdienst inhouden maar die afkomstig zijn uit de vrije markteconomie: vrije keuze, privé-initiatief, subsidiariteit en rendement' (in *Kenmerken en grondslagen van het sociaal-cultureel katholicisme*, 1981). Misschien is de veiligste uitspraak die men hier doen kan dat de levensbeschouwelijke dimensie op zeer verscheiden wijzen in de zuilen te vinden is: vaak helemaal onbestaande, soms marginaal aanwezig, hier en daar nog bijna ongeschonden. Kortom, veralgemenende uitspraken zijn uit den boze.

Ik ga een stap verder. Ik neem even aan dat de levensbeschouwelijke verschillen tussen katholieken en socialisten een realiteit zijn en dat zij in bepaalde gevallen ook organiseerbaar zijn. Maar zoeken mensen wel een belichaming van hun 'opvatting omtrent het leven, zijn waarde en wezen' in een partij, een vakbond, een mutualiteit, een ziekenhuis, een school, een jeugdbeweging, een krant, een verbruikersunie, een leesclub, een sportvereniging, een verzekeringsmaatschappij, een spaarbank, een reisagentschap? De volgorde in het lijstje is niet onbelangrijk. Voor de eerste zes, zeven organisaties en diensten zal men nogal vlug geneigd zijn om de vraag positief te beantwoorden. Het probleem is echter dat de schaarse

onderzoeksresultaten die ter beschikking liggen enige twijfel zaaien. Zo blijkt het niet ongebruikelijk te zijn dat mensen een school, een ziekenhuis, een vakbond in de eerste plaats kiezen wegens de kwaliteit van de service die er geboden wordt. Dat type van overwegingen is, uiteraard, volop aan het werk in de keuze van een verzekeringsmaatschappij, een bank, een reisagentschap – ook, zij het misschien niet bij iedereen, als het om katholieke en socialistische instellingen gaat. En daar waar levensovertuiging vermoedelijk wel in de motivatie meespeelt, is het niet eens zeker dat zij verbonden is met precies die subculturele verscheidenheid, die tot op heden als het draagvlak van de verzuiling wordt gezien. Neem nu de partijvoorkeur. In *België en zijn goden* (1985) schrijven Billiet en Dobbelaere dat zij de indruk hebben dat ‘... de politieke solidariteit op basis van een christelijke levensbeschouwing (...) aan haar laatste adem toe is’. Ook in de motieven waarmee mensen zuilorganisaties tegemoet treden, is er dus sprake van een grote veelkleurigheid.

Een conclusie? Dat in de berichten over subculturele en levensbeschouwelijke verschillen onzekerheid en twijfel de toon aangeven.

Gescheiden werelden?

Verzuiling is zelfgekozen segregatie op levensbeschouwelijke grondslag, zo zegt het signalement. De opbouw van gescheiden werelden is er wezenlijk mee verbonden. Maar ook in dit kenmerk is de verzuiling in metamorfose.

De drang naar afzondering was deels een bewuste keuze van de zuilelites, deels een spontane gebeurtenis. Decennialang zagen de topfiguren van het georganiseerdeatholicisme en socialisme het isolement van hun aanhang als een beschermingsmiddel en een instrument van sociale controle. Rond 1960 nam de behoefte aan inkapseling van de leden echter af. Aan katholieke zijde was er de twijfel over het nut van zo'n isolement. Het tijdschrift *De Maand*, dat vanaf 1958 verscheen, zette de toon: beklemtoning van de autonomie van de leek, dialoog en contact met niet-gelovigen. De redactieleden, hoofdzakelijk intellectuelen die elkaar in Leuven hadden leren kennen, hoopten na verloop van tijd te komen tot het slopen van de zuilmuren. Hun gedachtegoed zou, enkele jaren later, ondersteuning vinden in de standpunten van het tweede Vaticaans

Concilie, dat immers uitdrukkelijk de legitimiteit van een politiek pluralisme onder katholieken erkende. Het politieke effect van deze doorbraakpoging was beperkt. Noodgedwongen ging de meeste energie naar het binnenkerkelijk gebeuren. De groep rond *De Maand* stootte ook op een levenskrachtige generatie van katholieke leiders, die in het elan van de wederopbouw was aangetreden en de teugels strak in handen hield. Dat veranderde kort na 1965. Eerst deed een tweede doorbraakgroep, en nu veel luidruchtiger, zijn intrede in de katholieke wereld. Zijn *braintrust* opereerde vanuit het nationaal bestuur van de CVP-jongeren. Begin 1969 publiceerden deze jongeren een manifest, waarin ze opkwamen voor een samengaan van christen-democraten en socialisten, het liefst in één partij. Nergens echter kwam de klimaatwijziging beter tot uiting dan in de gesprekken die *Volksgazet* in 1967 met een hele reeks vooraanstaanden uit de katholieke zuil (waaronder Théo Lefèvre, August Cool, Paul-Willem Segers) voerde. Alle katholieke gesprekspartners drukten hun principiële voorkeur uit voor een verregaande *joint venture* tussen de socialistische en de christelijke arbeidersbeweging. Monseigneur Emile De Smedt zei in *Volksgazet*: 'Zo de katholieke leken tot het besluit komen, dat de hergroepering mogelijk en gewenst is, zal de kerkelijke overheid zich niet lenen tot tussenkomsten om de eigen katholieke organisaties te behouden, zelfs niet indien een minderheid van leken haar daarom verzoekt.' Het is bijna niet te geloven dat er tussen deze uitspraak en monseigneur Brys' stelling ('Wij willen de hele persoon van de arbeider omvatten, zijn familie, al zijn noden') nauwelijks vijftien jaar tijdsverschil is. Ik weet het, veel van deze liefdesverklaringen zijn in de jaren zeventig weer ingeslikt. Maar in de realiteit van de katholieke organisaties en instellingen is veel veranderd. Vaak werken zij nu met een gemengd publiek van katholieke en niet-katholieke leden en cliënten. De kranten uit die sector hebben hun lokale bladzijden opengezet voor aankondigingen en berichten uit de andere werelden. In tal van steden en gemeenten kunnen niet-katholieke initiatieven gebruikmaken van de parochiehuizen. En omgekeerd: zo verblijven geregeld afdelingen van de Christelijke Werkliedenbonden (KWB) in een Ardens vakantiedorp van de socialistische mutualiteiten. Aan socialistische zijde is de drang naar

afzondering misschien niet zo snel afgebrokkeld. Maar nu neemt ook daar de frontmentaliteit af.

Het kan ook moeilijk anders. Te veel maatschappelijke ontwikkelingen staan haaks op elke zucht naar isolement: de ontsluiting van het platteland, de grotere mobiliteit (reizen!), de televisie als gemeenschappelijk venster op de wereld. De media hebben vensters en deuren, die vroeger ternauwernood op een kier stonden, wijd opengegoid.

In vele opzichten weerspiegelt het gedrag van de mensen deze evolutie. Maatschappelijk gezien bewegen velen zich niet in een homogene, maar in een gemengde omgeving. Zij pendelen tussen twee, drie werelden of gaan nu en dan in op het aanbod van niet-verzuilde organisaties. Dat valt goed af te lezen uit de verkiezingsresultaten. Dertig jaar geleden bedroeg de gezamenlijke score van de CVP* en SP*, de partijen van de twee grote zuilen, in Vlaanderen meer dan tachtig procent. Vandaag hebben ze nog nauwelijks de helft van het kiezerskorps achter zich, terwijl het katholiek en socialistisch aandeel in het ledenbestand van de vakbonden nog steeds negentig procent bedraagt. Ook in de sector van de mutualiteiten verenigen de christelijke en socialistische organisaties nog altijd meer dan zeventig procent van alle ziekenfondsleden. De automatische koppeling tussen partij, vakbond en ziekenfonds is, zo te zien, voor velen geen evidentie meer. In een onderzoek dat het ACW in 1985 bij een duizendtal jongeren uit katholieke gezinnen liet uitvoeren, bleek dat slechts dertig procent uitdrukkelijk van plan was voor de CVP te stemmen. Een mini-enquête bij eerstekandidatuurstudenten van de K.U. Leuven wees in dezelfde richting. Ook binnen het stemgedrag zelf is bij deze studenten grote beweeglijkheid: 30 procent kiest anders voor de Senaat dan voor de Kamer; een nog grotere groep veranderde tussen twee verkiezingen in van mening. Ik heb hier voor mij vijftwintig interviews liggen, een toevallige greep uit een pakket van zeshonderd gesprekken, die in het voorjaar van 1987 met jongeren tussen 18 en 25 zijn gevoerd. Van die vijftwintig zijn er zeventien die, politiek gezien een gemengd gedrag vertonen. Ik neem er een achttal *cases*, bij wijze van voorbeeld, uit: 1. bestuurslid Chiro én PVV-kiezer; 2. ACV-lid, via ouders bij de christelijke mutualiteit én PVV-kiezer; 3. KAJ- en ACV-lid,

bij de socialistische mutualiteit en Agalev-kiezer; 4. KAJ-lid, bij de christelijke mutualiteit en PVV-jongere; 5. lid liberale vakbond, via ouders bij de socialistische mutualiteit, leest *Het Volk*, is PVV-kiezer; 6. ouders zijn lid van het ACV en christelijke mutualiteit, is zelf SP-kiezer; 7. lid christelijk ziekenfonds en scoutsbeweging, leest *Het Nieuwsblad*, is PVV-jongere; 8. lid christelijke mutualiteit, stemde VU en Agalev. Ik weet het, al die cijfers hebben betrekking op jongeren. Soortgelijke gegevens over andere leeftijdsgroepen zijn zeldzaam of blijven verborgen in de lades van verontruste leiders van vakbonden, ziekenfondsen en partijen. Misschien zijn er in Vlaanderen nog honderdduizenden met keurig in de pas lopende lidmaatschappen. Maar het zou me verwonderen als veelkleurigheid in het maatschappelijk en politiek handelen een monopolie van de jongeren zou zijn. In nogal wat publicaties kijkt men naast de realiteit als de omvang en de macht van, bijvoorbeeld, de katholieke zuil louter wordt afgeleid uit goedogende ledencijfers. Alsof elk ACV-lid meteen ook in alle andere kamers van het georganiseerde katholicisme terug te vinden is. Alsof elk lid van de christelijke mutualiteit een loyale medestander is van de katholieke zuilelite. Er gaat achter de brutocijfers een zeer gevarieerde werkelijkheid schuil. Alleen is nog maar het topje van de ijsberg boven water gekomen.

Is het onvoorzichtig om, bij wijze van besluit, te schrijven dat de gescheiden werelden bijna verdwenen zijn? Ik denk van niet.

5. Wat na de verzuiling?

Op het einde van de jaren vijftig was de verzuiling, althans in haar oorspronkelijke gedaante, over haar hoogtepunt heen. In de ogen van velen was er gewoon geen behoefte meer aan een organisatie van het maatschappelijk leven op basis van levensbeschouwelijke tegenstellingen. In zoverre ze bleef bestaan, irriteerde zij hen. De vanzelfsprekendheid van de verzuiling, die voorheen zo groot was dat het fenomeen niet eens een naam had, viel geleidelijk weg. De vraag naar het waarom is hier al een paar keer aan de orde geweest. Aan katholieke zijde is er het effect van de secularisering. In de arbeidersgroep, waar de welvaartsgroei het besef van een col-

lectieve onderdrukking grotendeels wegnam, daalde ook de drang om in afzondering, rond een socialistische levensbeschouwing, een eigen wereld op te bouwen. Daarnaast heeft de afbrokkeling van de verzuiling in haar oude gedaante ook te maken met het feit dat zij als antwoord op maatschappelijke crisistoestanden voorbijgestreefd is. Deels is dat zo omdat de oorspronkelijke noodsituatie verdwenen is. Verzuiling was op het einde van de negentiende eeuw een reactie op het afsterven, ten gevolge van industrialisering, van allerlei sociale verbanden. Deze acute vorm van desintegratie is al geruime tijd bedwongen. Rond de eeuwwende was er ook het probleem van de intrede van honderdduizenden nieuwe kiezers in het politieke systeem. De elite van toen trachtte deze operatie langs de weg van de geleidelijkheid te laten lopen. De katholieke en socialistische zuil hebben – zij het vanuit een verschillend perspectief – de gedisciplineerde, want door honderden organisaties gecontroleerde, opname van deze nieuwkomers mogelijk gemaakt. Ook hier is er sprake van een *mission accomplie*. De verzuiling is bovendien het slachtoffer van haar eigen succes geworden. De strategie van de katholieken om via de verzuiling de opmars van de staat en de bedreiging van hun machtsposities te neutraliseren, is in hoge mate gelukt.

Van een verschijnsel waarvan de bestaansredenen zozeer verzwakken, kan men verwachten dat het uiteindelijk geheel bezwijkt. Maar, anders dan de muren van Jericho, stuiken de bouwsels die we tot op heden zuilen noemden ogenschijnlijk niet ineens. Er valt weinig of geen puin te ruimen. Deze paradox is te beschrijven én te begrijpen met het beeld van de zwartwitfoto en haar negatief. Tachtig jaar lang was verzuiling eerst en vooral sociale scheiding op levensbeschouwelijke grondslag. In tweede orde waren de zuilen omvangrijke netwerken van organisaties, die in een verstandshuwelijk met de staat verbonden waren. Die toestand is binnenstebuiten gekeerd. De secundaire kenmerken zijn dominant geworden, de primaire naar de achtergrond verdwenen. Wat we nu rondom ons zien is het negatief van wat vroeger was. En hier is geen sprake van optisch bedrog. Wat zit er achter deze merkwaardige metamorfose? Er is geschreven dat in de structuren die de verzuiling had voortgebracht, iets van een *perpetuum mobile* zat. De *spirit* mocht dan

al uit deze constructies zijn weggevloeid, het geraamte hield zich flink overeind. Dat komt, zegt men, omdat met de zuilen enorme hoeveelheden macht, middelen en mensen verbonden waren. De drang om dit materiële en niet-materiële kapitaal te bewaren, moet aanzienlijk geweest zijn. Die erfenis zou dan via een geleidelijke gedaantewisseling geruisloos bij de opvolgers van de zuilen in veiligheid zijn gebracht. Dit is bijgevolg de *success story* van een geslaagde overlevingsoperatie.

De transformatie is zo ingrijpend dat het geen zin meer heeft nog te werken met de huidige nomenclatuur. De termen zuil en verzuiling hebben hun bruikbaarheid verloren. Adequate opvolgers in de naamgeving zijn echter niet zo gemakkelijk te vinden. Het ligt voor de hand voortaan van *netwerken* te spreken, want in die term ligt het nu belangrijkste kenmerk van het verschijnsel verwoord. In het volgende hoofdstuk staan de plaatsvervangers van de zuilen eerst uitgebreid als netwerken geportretteerd. Toch zal snel blijken dat ook deze terminologie tekort schiet. Ik zal uiteindelijk de voorkeur geven aan een krachtiger benaming, *politieke concerns*, die een betere weerspiegeling is van wat er in feite sinds de jaren zestig tot ontwikkeling is gekomen.

De komst van de politieke concerns

Caritas Catholica, de Boerenbond, het ACW zijn opvallende specimens in België's maatschappelijke flora. Elk op zich omvatten ze tientallen verenigingen en voorzieningen. Hun leden- of cliëntenbestand loopt in de honderdduizenden. Merkwaardig aan deze (en nog andere) organisaties is dat ze in een ingewikkeld patroon van kruis- en dwarsverbindingen, met elkaar een conglomeraat of netwerk vormen. Dat is niet nieuw. Maar in het licht van wat hierboven is geschreven, is een geactualiseerde momentopname van dit verschijnsel ongetwijfeld nuttig en gewenst.

1. Netwerken

Zo te zien zijn er drie van die netwerken: een katholiek, een socialistisch en een liberaal. In hun vorm zijn ze wel familie van elkaar, maar zeker geen eeneiige drieling. Het liberale netwerk is qua schaal een buitenbeentje: het haalt bijlange niet de omvang van de twee andere. Maar ook bij het resterende duo zijn er opmerkelijke verschillen te observeren. In Vlaanderen is het katholieke netwerk verreweg de grootste constructie, in Wallonië het socialistische. Omdat dit verhaal hoofdzakelijk over Vlaanderen gaat slaat de term netwerk dan ook vooral op de katholieke versie. In wat volgt wordt niettemin vaak – gemakshalve – over ‘de’ netwerken gesproken. De werkelijkheid is daarmee wel enig geweld aangedaan: het begrip in zijn ideaaltypische inhoud toepassen op de socialistische beweging of op het liberale verenigingswezen levert voor Vlaanderen inderdaad een wat karikaturaal beeld op.

Een eerste vraag is wat er binnen zo'n amalgaam van verenigin-

gen en diensten voor samenhang zorgt. Is er een kern, een soort moederbedrijf, waarrond de andere organisaties zich als satellieten bewegen? Is er een gemeenschappelijk waardebesef dat als een krachtige magneet de verschillende elementen van de netwerken doet aaneenklitten? Wie afgaat op de gebruikelijke roepnaam (katholiek, socialistisch, liberaal) zal de indruk krijgen dat het bindweefsel een levensbeschouwing of een ideologie is. Maar hoe toepasselijk zijn die oorspronkelijke namen nog?

De cohesie binnen de netwerken is, zo denk ik, van tweeërlei aard. Uit het verleden is er de erfenis van een gezamenlijke visie op de mens en samenleving, zeker aan katholieke en socialistische kant. Of die nalatenschap momenteel nog op directe wijze voor samenhang zorgt, valt sterk te betwijfelen. Wellicht is zij nu vooral een leverancier van argumenten, waarmee het bestaan van de netwerken tegenover derden te wettigen is. Onbelangrijk is dat niet. Het geeft de netwerken een eerstgeboorterecht bij de verdeling van overheidssubsidies, mandaten, jobs, enzovoort. Zolang zij hun katholieke, socialistische of liberale origine 'bewijzen', kunnen zij immers de vruchten van de Belgische pacten opeisen. Het oorspronkelijke gedachtegoed zal ook wel een nog voedzame humus zijn voor allerlei gemeenschappelijke rituelen. Veel belangrijker echter zijn vandaag de dag de structurele banden. Door elk netwerk lopen draden die de componenten aan elkaar moeten koppelen. Die verbindingen nemen tal van vormen aan. Soms gaat het om personen die spilposities in verschillende organisaties cumuleren: bijvoorbeeld in de partij én in de mutualiteit, zoals Willy Claes dat in de socialistische beweging doet. (Cumul is in het verleden wellicht te veel gezien als een geniepig hamsteren van persoonlijke macht en te weinig als een techniek om de banden tussen organisaties aan te halen.) Er zijn de financiële vervlechtingen: tussen vakbond en krant, tussen ziekenfonds en sociaal-cultureel werk. Zeker zo belangrijk zijn het wekelijks overleg of het maandelijks beraad, het zoeken naar een gezamenlijke strategie, het op elkaar afstemmen van claims en acties. Dan zijn er ook de vele ruilverhoudingen tussen de organisaties van een netwerk. Zij zijn voor elkaar toeleveranciers van materiële en symbolische goederen: professionele hulp, logistieke steun, communicatielijnen, adressenbe-

standen, informatie, prestige, patronage, politieke macht. Ruil, dat weet men, is een krachtig bindmiddel. De ingewikkelde bedrading, waarlangs de talloze impulsen passeren, loopt ook gedeeltelijk buiten het netwerk. De ministeriële kabinetten zijn zo'n extern knooppunt van contacten: via het *va-et-vient* van medewerkers, gedetacheerden en dossiers wisselen de organisaties van een netwerk daar informatie, diensten en gunsten uit. Ook de ambtenarij, waarin elk netwerk vertrouwensmensen heeft zitten, speelt een rol in de werking van deze complexe machinerie. Van de 'vrienden' in de ministeries en parastatalen wordt immers verwacht dat zij materiaal leveren, waarmee de netwerkorganisaties hun posities op het maatschappelijk schaakbord ondersteunen. Let wel, niet altijd zijn deze verbindingen goed te observeren. Zij ontwikkelen zich nogal eens in de *black box* van de canapépolitiek: langs telefoongesprekken, palavers op recepties en privé-onderonsjes.

Zo'n netwerk slaat op een drievoudige wijze bruggen: tussen territoriaal-verspreide verenigingen van een zelfde werksoort, tussen organisaties die op verschillende terreinen werkzaam zijn (de CVP, het Nationaal Secretariaat van het Katholieke Onderwijs, Caritas Catholica) en tussen concurrerende belangengroepen (de Boerenbond, het ACV). Soms gaat het om technische of commerciële coöperatie, vaak om politieke samenwerking bij verkiezingen (de standen in de CVP) en bij onderhandelingen met de concurrenten en met de overheid (de christelijke ziekenfondsen en het Verbond van Verzorgingsinstellingen).

Is een netwerk dan zoiets als een horloge, waarin elk radertje probleemloos functioneert, in dienst van het geheel? Helemaal niet. De cohesie is verre van volmaakt. Wat er aan samenhang ontstaat, is vaak wankel en broos. Sommige organisaties zijn eerder nukkige dan volgzaam medestanders. Andere verblijven het liefst aan de rand van het netwerk: zij hebben met hun partners een lat-relatie, meer niet. Er zijn burenruzies en territoriumtwisten. Een echte hiërarchie, met één centrale top, is er ook al niet, want veel verbanden zijn horizontaal van aard: ze lopen tussen organisaties met een min of meer gelijk gewicht (de partij, de vakbond en de mutualiteit in de socialistische Gemeenschappelijke Actie bijvoorbeeld). De netwerken zijn bovendien veelhoofdig: ze zijn opgebouwd rond meerdere kernen.

2. Politieke concerns?

Als naam voor de opvolgers van de zuilen is 'netwerk' een noodoplossing. De term zegt niet genoeg over de aard en de intensiteit van zo'n samenwerkingsverband, over de doelgerichtheid ervan, of over de strategieën die daarbinnen tot ontwikkeling komen. Hij opent ook te weinig deuren op interessante literatuur of bruikbaar sociaal-wetenschappelijk onderzoek. De vraag is of er wel een sprekender term te vinden is.

Hier en daar is gezocht in de richting van de coalitie-terminologie. Wat we nu nog een netwerk noemen is, zegt men dan, een los-vast verband van organisaties met deels uiteenlopende, deels gemeenschappelijke belangen. Zo'n alliantie heeft soortgelijke coalities en de overheid als tegenstrevers. Dit is een aantrekkelijker perspectief omdat er via deze weg een omvangrijke wetenschappelijke literatuur – over coalitievorming – te ontginnen valt. Toch is er een probleem. Deze woordkeuze vertrekt van de gedachte dat de katholieke, de socialistische en de liberale organisaties elkaar in een arena bekampen. Dat zij als vijanden strijd voeren en daarom in eigen kring offensieve en defensieve bondgenootschappen sluiten. Wie van coalities spreekt, vertrekt van een conflictmodel. Is dat gerechtvaardigd? Zijn de relaties tussen de Assurantie van de Belgische Boerenbond en de *Prévoyance Sociale**, tussen BAC* en CODEP*, tussen het Wit-Gele Kruis en de socialistische diensten voor thuisverpleging, ja zelfs tussen de verschillende ziekenfondsen en tussen de vakbonden echt van conflictuele aard? Is er daar niet veel eerder sprake van competitie en concurrentie, zodat een marktmodel een meer aannemelijk uitgangspunt zou zijn? Eerder al schreef ik dat, zeker aan katholieke zijde, de verzuiling verdedigd wordt met argumenten die afkomstig zijn uit de markteconomische terminologie: vrije keuze, privé-initiatief, subsidiariteit, rendement. (Dat in de netwerken de economische activiteiten nu een zeer groot aandeel innemen, is daar zeker niet vreemd aan.) Aan deze verschuiving in de retoriek beantwoordt een feitelijke wijziging in de relaties tussen organisaties en aanhang: cliëntelisme is de term waarmee die veranderde verhouding wordt aangeduid.

Zo te zien zijn er bijgevolg goede redenen om de netwerken te

beschrijven met een terminologie die ontleend is aan het economisch denken. Het is misschien een wat ongewone manier van doen. Toch voel ik veel voor zo'n analogie-oefening, omdat er wel degelijk sprake is van overeenkomsten, die men tot grondslag kan nemen voor de vorming van nieuwe hypothesen en, wie weet, van nieuwe inzichten.

Productdiversificatie

De netwerken lijden aan verzamelzucht: zij zijn terug te vinden in de politiek, de behartiging van beroepsbelangen, het sociaal-cultureel werk, de gezondheidszorg, het welzijnswerk, de coöperatieven, het jeugdwerk, de media, de verzekeringswereld, het bankwezen, de reissector, enzovoort. Men zou dit gedrag (het aanbieden van zo'n ruim assortiment van goederen en diensten) met een term uit de economie *productdiversificatie* kunnen noemen: een strategie die erop gericht is op vele markten tegelijk als aanbieder van goederen en diensten aanwezig te zijn. De voordelen hiervan zijn talrijk. Een hoge mate van *self-sufficiency* is er een van. Niemand is verplicht voor een belangrijke 'aankoop' zijn of haar netwerk te verlaten, zodat het contact met de concurrenten minimaal is. Dat komt de leden- en cliëntenbinding ten goede. Voor de economische organisaties van het netwerk (de banken, de verzekeringsmaatschappijen, de reisagentschappen) zit er ook het voordeel in dat zij van hun partners (onder meer de sociaal-culturele vormingsorganisaties) cliënten 'aangeboden' krijgen. Men zou kunnen zeggen dat zo'n netwerk aan koppelverkoop doet. De organisatorische verbinding binnen het ACW, bijvoorbeeld, tussen christelijke arbeidersbeweging en economische instellingen (BAC, De Volksverzekering) verleent die laatste een watermerk dat cliënten kan aantrekken. De koppeling tussen KWB-lidmaatschap en het kopen van een reis bij De Volksverzekering mag dan al niet automatisch zijn, ze bestaat bij niet weinigen. Bovendien, hoe groter de verscheidenheid in het aanbod, hoe geringer de kans dat een verzwakking van het aandeel op één markt een fatale afloop heeft. Noem het risicospreiding: verlies op één markt is te compenseren door consolidatie of winst op een andere. Dit is geen fictie. Kijk maar naar het wedervaren van de CVP. Sinds 1960 is haar aandeel op de Vlaamse

kiezersmarkt gehalveerd. Niettemin is zij in haar nationale en regionale machtsposities nauwelijks getroffen. Zij heeft medio 1987 de leiding van de nationale en gewestelijke executieven in handen en bezet op beide niveaus uitermate belangrijke departementen. Een verklaring voor deze wat paradoxale toestand is dat de CVP kan leunen op de schouders van gezonde netwerkpartners: het ACV, de Boerenbond, Caritas Catholica, de christelijke mutualiteiten. Die hebben elk op hun terrein zoveel macht verworven dat er ternauwernood tegen hen te regeren valt. Daar profiteert de CVP van.

Horizontale en verticale integratie

Natuurlijk zijn de voordelen van productverscheidenheid alleen maar te rapen als de leveranciers van goederen en diensten in een samenwerkingsverband opereren. Dat is hier in grote mate het geval. De componenten van de netwerken zijn op vele wijzen met elkaar vervlochten, dat schreef ik al. Er is, in economentaal, sprake van zowel verticale als horizontale integratie. De bundeling van tal van verspreide 'ondernemingen' is al driekwart eeuw geleden begonnen. Eerst zijn kleine, autonome verenigingen (lokale vakbonden, mutualiteiten, coöperatieven) in nationale federaties bijeengebracht. Die concentratiebeweging is niet zonder slag of stoot verlopen. Zeker aan socialistische kant, maar daar niet alleen, is er lange tijd weerwerk geweest tegen centralisatie en stroomlijning. Maar ze is er gekomen. In een tweede stap zijn boven deze nationale verbonden koepels opgetrokken: in het katholieke netwerk zijn dat onder meer het ACW, dat onder meer het ACV, de ziekenfondsen, de organisaties voor volwassenenvorming groepeeren en Caritas Catholica, dat onder meer de werking van verzorgings- en welzijnsinstellingen coördineert. Zijn de verhoudingen binnen deze verbanden ook hiërarchisch van aard? Dat varieert nogal. Het ACW kan in elk geval voor sommige kwesties aan zijn 'takken' een gedragslijn opleggen. Dat is recent nog gebeurd in verband met zijn verhouding tot de CVP. Vaak is er hooguit toonzetting of werkt men met onderhandelde afspraken. De term verticale integratie is hier dus niet voor honderd procent van toepassing. Deze koepelorganisaties komen dan, in een derde stap, tot horizontale integratie: coöperatie op voet van gelijkheid. Die samenwerking kan een

min of meer permanent karakter hebben (de Gemeenschappelijke Actie in het socialistisch netwerk, OPINI – Overleg Particulier Initiatief – en de Agendacommissie in het katholieke) of tijdelijk zijn (het Comité voor Vrijheid en Democratie, dat de acties van de katholieke organisaties in de schoolstrijd in de pas liet lopen).

Het samenspel tussen al deze organisaties is er natuurlijk niet alleen met het oog op de markt. Het dient ook politieke doeleinden. In het vlechtwerk dat de organisaties vormen zit een patroon dat, vermoedelijk toch, de vrucht is van een beredeneerde keuze. Meer bepaald in het katholieke en in het socialistische netwerk is een conglomeraat van verenigingen en instellingen uitgebouwd waarmee het hele politieke bedrijf te bestrijken is. Dat levert hun aanzienlijke voordelen op.

Ik verklaar me nader.

Men kan de politiek bekijken als een bedrijf dat grondstoffen (eisen, verwachtingen, claims) omzet in – bij ons in België voornamelijk halfafgewerkte – producten (wetten, collectieve diensten zoals onderwijs en openbaar vervoer). Die omzetting verloopt in een aantal, goed te onderscheiden, stadia. Een eerste fase is te vergelijken met het opdelven van grondstoffen: problemen, wantoestanden, noodsituaties komen aan de oppervlakte of worden zichtbaar gemaakt. Dat houdt in dat allerlei signalen uit de maatschappelijke ruimte gecapteerd en, als ze te zwak zijn, versterkt worden. Hier spelen de media en de studiediensten van drukkingsgroepen een voorname rol. Maar niet alle problemen die zich melden, worden opgenomen in het raderwerk van de politiek. Er is méér nodig: de bewustwording dat een probleem de grenzen van het individuele noodgeval overstijgt én dat het slechts een oplossing kan vinden door overheidsingrijpen. In de tweede fase gaat het dus om de omzetting van *private troubles* in *public issues*. Men zou het ook het transport van de grondstoffen naar de verwerkingseenheid kunnen noemen. Belangrijk hierbij zijn de media en de organisaties die aan belangenverdediging doen (van vakbonden tot onopvallende lobby's). Er zijn honderden problemen die zo op de agenda van de politici terechtkomen. Maar slechts een klein gedeelte ervan zal in aanmerking komen voor behandeling en verwerking. Een vraag naar overheidsoptreden moet immers vertaald worden in politieke

machtstermen of wil zij een kans maken om door te stoten tot de beslissingscentra. Dit is de derde fase in het productieproces: de mobilisatie van politieke steun. Hier vinden we de drukkingsgroepen terug, maar ook de partijen. Zij zijn het die problemen aanbrengen in de eigenlijke werkplaatsen van de politieke besluitvorming. Zij beschikken daartoe over een heel arsenaal van uitdrukkingsmogelijkheden: moties, memoranda, persconferenties. In deze fase is er nog een tweede stap: de organisaties brengen niet alleen problemen voor het politieke voetlicht, zij formuleren de belangen van hun leden ook in machtstermen. Zij maken een politieke vuist. Ook hiervoor staat hun een breed gamma van instrumenten ter beschikking: een beroep op vroeger verworven machtsposities, verwijzing naar hun representatief karakter, mobilisatie van de aanhang, ontrekken van steun bij verkiezingen. Maar er kan uiteraard geen sprake zijn van een gelijktijdige behandeling van alle problemen en eisen die fase drie overleven. Op de agenda krijgen bepaalde punten prioriteit en worden andere geëlimineerd. Het bepalen van wat urgent is en wat niet, leidt altijd tot felle conflicten. Politieke strijd breekt ook uit wanneer vanuit tegenstrijdige belangen uiteenlopende oplossingen worden bepleit. Ook hier is het nodig voorrangsregels vast te leggen en compromissen te sluiten. Dat is het terrein van de regering en haar bevoorrechte gesprekspartners (de partijen, het parlement, professionele en andere belangengroepen). Fase vijf is deze van de productie van gezaghebbende beslissingen (wetten, regels, beschikkingen). Deze regelvorming is het exclusieve domein van het parlement en de ministers, al praten hier ook de ambtenarij en de studiediensten van de partijen en de drukkingsgroepen een informeel woordje mee. Regels dienen toegepast te worden en vertaald in de lusten en de lasten die de overheid ons bezorgt. Dat is het werk van de overheidsadministratie. Een laatste sector in het politieke bedrijf is deze van de regeltoetsing door de rechtbanken.

Het kan geen toeval zijn dat de netwerken op zodanige wijze organisaties en verenigingen zijn gaan bundelen dat hun actieradius vele stadia van het politieke productieproces bestrijkt. Zij omvatten een partij, drukkingsgroepen van allerlei slag, organisaties die voor de overheid in onderaanneming collectieve goederen en diensten (onderwijs, gezondheidszorg...) leveren, een deel van de pers.

Waar de integratie van productie-eenheden niet rechtstreeks kan – zoals in de overheidsadministratie en in het gerecht – verloopt ze op indirecte wijze: door de interventie van partij of vakbond bij de rekrutering en bevordering van ambtenaren en van rechters kan men toch invloed uitoefenen.

De netwerken verwerven met dit alles toezicht over nogal wat productiestadia in het politieke bedrijf. De voordelen hiervan liggen niet alleen op het vlak van de collectieve macht, die een netwerk daarmee verkrijgt. Tussen de partnerorganisaties komt er op die manier ook een verveelvoudiging van de ruilmogelijkheden. Een regeringspartij kan haar macht in de executieve ten voordele van een met haar verwante belangengroep aanwenden, uiteraard in ruil voor electorale steun. De verzekeringsmaatschappijen van de netwerken kunnen geldelijke steun in een kiescampagne uitwisselen tegen ondersteuning van hun visie in een beleidsdossier. De invloed die partij en vakbond via de politisering van de benoemingen op de markt van de overheidsjobs hebben verworven, maakt van hen aantrekkelijke partners voor tal van met hen verbonden organisaties. Omgekeerd is het voor de eersten niet onbelangrijk dat de bevriende instellingen uit het sociaal-cultureel werk en de gezondheids- en welzijnszorg tienduizenden betrekkingen in een privé-sector controleren. Zo hebben ze gezamenlijk toegang tot een tweevoudige arbeidsmarkt: in de publieke én de particuliere sector. Ook hier zijn talloze transacties mogelijk.

Er is in mijn beschrijving van de netwerken op een wat ongewone wijze gebruik gemaakt van een economische terminologie. Toch is de keuze van termen als productdiversificatie en horizontale/verticale integratie niet lukraak gebeurd. Zij verwijzen naar het gedrag van de grootschalige bedrijven, die de economen *concerns* noemen: dat zijn combinaties (zoals Philips, Unilever, Agfa-Gevaert) van talrijke ondernemingen die elk afzonderlijk slechts een gedeelte van hun zelfstandigheid behouden. Het is een twintigste-eeuws bedrijfstype, dat zijn slagkracht vooral ontleent aan de aanzienlijke schaalvoordelen die productverscheidenheid en integratie meebrengen. Twee structuurkenmerken maken het verschil met andere types van ondernemingen. (Ik loop hier aan de hand van Herman Daems, wiens publicaties mij in deze materie hebben binnengeleid.)

Er is, vooreerst, consolidatie van eigendom: de participerende bedrijven laten hun kapitaal in één bedding bijeenvloeien. Even karakteristiek is de aanwezigheid van een centrale bestuursapparatuur, die voor een gecoördineerd beheer van het hele concern moet zorgen.

Zeker twee van de politieke netwerken, het katholieke en het socialistische, zijn in vorm, gedrag en gedaante op concerns gaan lijken. De verwantschap komt duidelijk tot uiting in hun zoeken naar productverscheidenheid en organisatorische integratie. Maar is er ook consolidatie van eigendom? Eigenlijk komt dat nauwelijks voor. Jawel, soms zijn – zeker op het niveau van de koepelorganisaties zoals Caritas en ACW – lokalen, kantoren en logistieke diensten in gemeenschappelijk bezit. Daar blijft het meestal bij. Wie het over eigendom heeft kan evenwel aan iets anders denken dan aan fysiek kapitaal. Macht, prestige, invloed, de ‘merknaam’ (katholiek, socialistisch) zijn belangrijke bestanddelen van wat men symbolisch kapitaal kan noemen. Ik heb de indruk dat de politieke netwerken aan *pooling* van dergelijk kapitaal doen. Men ziet toch hoe de organisaties van een netwerk in samenspraak de vrienden in regering, parlement, ministeriële kabinetten en ambtenarij mobiliseren om gezamenlijk én afzonderlijk méér kracht te ontwikkelen. Toegegeven, die bundeling van symbolisch kapitaal is een wat discontinu verschijnsel. Ze is vooral te zien als de belangen van het hele netwerk op het spel staan. In meer alledaagse omstandigheden komt het botje bij botje leggen alleen voor ter hoogte van de grote filialen (ACW, Caritas, Boerenbond). Het centraal beheer dan. Ook in deze kwestie is de gelijkenis onvolmaakt. Wel is er, verhevigd in tijden van politieke hoogspanning, overleg en beraad. Op de lagere echelons gaat men soms nog een stapje verder. Getuige een krantenbericht van 13 juni 1987: ‘Caritas (letterlijk: naastenliefde), de koepel van de christelijke verzorgingsinstellingen, zet vandaag zijn eigen bedrijf in de schijnwerpers. Dat gebeurt in Heverlee, ter gelegenheid van de ingebruikneming van het nieuwe gebouw van het Administratiecentrum Caritas (ACC), waar 144 personeelsleden beheers- en beleidsondersteunend werk verrichten ten behoeve van de 557 aangesloten ziekenhuizen, revalidatiecentra, rusthuizen...’ (*De Standaard*). Maar wat zo typisch is aan een concern, de

piramidale want hiërarchische opbouw, ontbreekt hier in de meeste gevallen. Een te strakke sturing vanaf de top roept trouwens al snel weerstand op. Soms breekt dan de draad en lopen organisaties gewoon weg. Dat is gebeurd met de christelijke arbeidersbeweging in Wallonië, die haar contract met de PSC heeft opgezegd. Ook zijn enige tijd geleden enkele congregaties met hun ziekenhuizen uit Caritas gestapt omdat ze het oneens waren met het beleid van de koepel. Katholieke scholen, die het opgelegde eenheidstype voor het secundair onderwijs niet lusten, hebben in 1987 het Nationaal Secretariaat van het Katholiek Onderwijs met een scheuring bedreigd. Maar het loopt niet altijd zo'n vaart. Er is flink wat bereidheid om de richtlijnen, die een of andere kern van het netwerk uitstuurt, op te volgen. Dat heeft niet zozeer met dwang of spontane fraterniteit te maken. In ruil voor een zekere discipline deelt elke organisatie in het symbolisch kapitaal van het hele netwerk. Het is de vrucht van een geven en nemen en van een permanente afweging van de kosten en de baten. Een voorbeeld. Het is goed mogelijk dat CERA, de bank van de Boerenbond, sommige richtlijnen van het BB-hoofdbestuur als zeer hinderlijk voor haar eigen ontplooiing ervaart. Aan de andere kant brengt de echtverbintenis zowat twintig procent van het cliënteel van CERA en veertig procent van de bij haar belegde spaargelden aan.

Het is zo, de opvolgers van de zuilen zijn geen perfecte afspiegeling van wat de economen een concern noemen. De gelijkenis tussen de netwerken van nu en de zuilen van vroeger is echter nog kleiner. Ik wil daarom voortaan toch van politieke concerns spreken, in het besef dat hiermee veel meer aan de hand is dan een simpele naamswijziging. Dan is er nog het probleem van hun voor naam: hoe zinvol is het om van een katholiek of een socialistisch concern te spreken? Deze adjectieven blijven echter bij gebrek aan beter in mijn tekst in gebruik. Een belangrijke nuance is ook nu weer dat in de verdere beschrijving voor Vlaanderen vooral het katholieke concern in de schijnwerper zal staan. Dat is begrijpelijk: het beantwoordt immers het best aan het model. In tweede orde gaat het verhaal ook over de socialistische organisaties. (In Wallonië zou de volgorde net andersom liggen.) De liberalen zijn duidelijk het minst in de richting van concernvorming geëvolueerd.

Gemakshalve heb ik het vaak veralgemenend over 'de' politieke concerns, maar het illustratiemateriaal weerspiegelt de rangorde die ik zojuist aangaf.

3. De opvolgers

Na 1960 was er voor de zuilen in hun oorspronkelijke vorm geen plaats meer. Te veel maatschappelijke omstandigheden stonden hun voortzetting in de weg. Overleven onder een andere gestalte was wel mogelijk, zo bleek al gauw. Het resultaat ervan is te zien in de politieke concerns.

Nu was het zeker niet ondenkbaar dat in de bevolking velen de opvolgers van de zuilen zouden verstoten. Want waarin ligt hun legitimiteit? Dat ze stand hebben gehouden vraagt derhalve om een verklaring.

Er is gezegd dat de nalatenschap van de zuilen (een enorm kapitaal aan materiële en niet-materiële goederen) geruisloos naar de organisaties van de politieke concerns is overgeheveld. Hierbij zou vooral van belang zijn geweest dat zij de overgang van zuilen naar concerns zo onopvallend mogelijk hebben gemaakt. Zo konden zij de rechten die voortvloeien uit de Belgische pacts, voor zich blijven opeisen. Dat zou dan in sterke mate hun overlevingskansen hebben verhoogd. Daartoe was wel nodig, ten eerste, een camouflage van hun levensbeschouwelijke ontkleuring en ten tweede, een regelmatige beklemtoning van hun verwantschap met de stamvaders. Dat was wel te klaren. Ideologische congressen dienen daarvoor.

Dat zij in dit historisch kunststuk zijn geslaagd, danken zij ook voor een deel aan hun moeiteloze overname van de politieke functies die de zuilen voorheen vervulden. De verzuiling was, zo wordt over het algemeen aanvaard, een bron van stabiliteit in de Belgische politiek. De conflicten waartoe zij aanleiding gaf, waren in hoge mate voorspelbaar. Zo kon men anticiperen en zware ongevallen voorkomen. In de zuilen trad ook interne compromisvorming op, waardoor zij de opdrachten van regering en parlement vergemakkelijkten. De verzuiling maakte het bovendien mogelijk voor vele problemen tot standaardoplossingen te komen. Zij bracht routine in de politieke besluitvorming. Als de politieke stabiliteit in een

land zozeer afhangt van de gezondheidstoestand van de zuilen, dan moet het wel verstrekkende gevolgen hebben als er iets misgaat met deze koninginnenstukken op het politieke schaakbord. Dat is goed waar te nemen in Nederland, waar de ontmanteling van de zuilen al enige tijd aan de gang is. Veel problemen dringen daar niet meer langs de vertrouwde wegen in de politiek binnen. Dat brengt de politici in verwarring. De ontzuiling houdt ook in dat een van de meest doelmatige spelregels van de pacificatiepolitiek, namelijk de evenredige verdeling van jobs, mandaten en subsidies over de politieke families, veel van zijn snedigheid verliest: niet-verzuilde initiatieven sturen de politieke rekenkunde in de war. Ook valt een deel van het filteren en rangordenen van de eisenbundels weg. Veel belangengroepen, grote en kleine, lopen nu met hun vragen rechtstreeks naar regering en overheid. Dat verhoogt de politieke beleidslast. Door de ontzuiling, hoe onvolledig ze ook weze, is in Nederland een belangrijke drukregelaar in het politieke leven onklaar geraakt. Bij ons, in België, is dat anders gelopen. Doordat de netwerken in dit verband belangrijke opdrachten van de zuilen hebben overgenomen heeft het politieke raderwerk een deel van zijn slagkracht bewaard.

Er is nog een verklaring te geven voor de overlevingskracht van de politieke concerns en hun organisaties. De opvolgers van de zuilen zijn erin geslaagd in de non-profitsector oligopolische machtsposities uit te bouwen. Dat heeft hun weerstandsvermogen sterk opgedreven, waardoor zij tot nog toe alle wisselvalligheden van het maatschappelijke en politieke leven met vrij groot succes hebben verwerkt. Dat punt komt in de volgende alinea's uitgebreid ter sprake.

4. De markt bezet

Economische concerns ontwikkelen vaak strategieën van marktafscherming. Ze zijn ook niet vies van afspraken die aan kartelvorming doen denken. Bij de opvolgers van de zuilen is precies hetzelfde gedrag waar te nemen. Ook hierin zijn ze concerns.

In beginsel zijn de 'bedrijfstakken' waarin de politieke netwerken werkzaam zijn (behartiging van beroepsbelangen, gezondheids-

zorg, onderwijs, enzovoort), open ruimtes: nieuwkomers kunnen erin binnendringen met concurrerende goederen van tertiaire en quartaire aard. In cultuur- en welzijnsland is dat trouwens niet ongebruikelijk. Onthaalhuizen, werklozenwerking, therapeutische gemeenschappen, alfabetiseringsprojecten, buurt- en opbouwwerk, tweedekansonderwijs zijn daar goede voorbeelden van. Wie de gang van zaken van wat dichterbij bekijkt stoot evenwel al snel op allerlei verschijnselen van marktafscherming. Binnendringen in de markt van welzijn en geluk wordt bemoeilijkt door tal van toetredingsdrempels, door de politieke concerns opgeworpen. Soms zijn dat pure *spin-offs* van de kenmerken die de politieke netwerken van de zuilen hebben overgenomen: schaalvoordelen zoals het gezamenlijk gebruik van dure faciliteiten (kantoren, administratiesystemen...), jarenlange ervaring en zelfs de bekendheid van de 'merknaam'. Dat levert hun natuurlijk grote kostenvoordelen op en vreet het concurrentievermogen van nieuwkomers aan. Barrières van een heel andere aard ontstaan zodra organisaties met de medewerking van parlement, regering en ambtenarij een voor hen aantrekkelijk *vergunningstelsel* weten te verwerven. Met erkennings- en representativiteitscriteria, die concernvriendelijk zijn, is het mogelijk de toegang tot de markt te reserveren voor katholieke, socialistische en liberale initiatieven. Zulke 'vestigingswetten' zijn er al jaren in de syndicale belangenvertegenwoordiging en in sommige zones van de gezondheidszorg. Vreemde mee-etters worden niet geduld. Ook bewaken de politieke concerns met grote zorg de grenzen van hun marktaandeel. Bedreigt een of ander initiatief hun oligopolies, dan wordt groot alarm geslagen. De tegenaanvallen spelen zich dan af op het publieke forum (het verzet van katholieke vooraanstaanden tegen het bibliotheekdecreet of van Caritas tegen de Provinciale Welzijnscommissies) of binnenskamers (het stille weerwerk, enkele jaren geleden, van Caritas en de Landsbond van Christelijke Mutualiteiten tegen bepaalde welzijnsprojecten van de Koning Boudewijnstichting). Niet altijd is de weerstand succesvol. In het sociaal-cultureel vormingswerk zijn nogal wat activiteiten buiten de invloedssfeer van de concerns tot ontwikkeling gekomen. Dat is dan ook een terrein waar de startkosten laag zijn en strikte vestigingswetten vooralsnog ontbreken. Maar wat de politieke netwer-

ken hier op het veld aan gewicht verliezen, winnen ze grotendeels terug ter hoogte van de beheers- en adviesinstanties. De ambtenaren, die in de Vlaamse administratie verantwoordelijk zijn voor het cultuurbeleid, mogen tot hun vrienden gerekend worden. In een adviesorgaan als de Hoge Raad voor Volksontwikkeling zijn vijftientwintig van de dertig stemgerechtigde leden van katholieken, socialistischen of liberalen huize. De Bond van Vormings- en Ontwikkelingsorganisaties, die vele niet-gebonden verenigingen groepeerst (en goed is voor ruim twintig procent van alle subsidies in de sector), heeft slechts één enkele vertegenwoordiger. Hetzelfde verhaal in de samenlevingsopbouw: bijna alle initiatieven zijn – om in de oude terminologie te spreken – niet-verzuild, maar in verschillende regionale instituten voor samenlevingsopbouw bezetten de woordvoerders van de politieke concerns en hun organisaties vaak de meeste beheersmandaten.

Het is merkwaardig hoe gemakkelijk de netwerkorganisaties elkaar vinden in de verdediging van hun oligopolies. Ze vormen gezamenlijke grenspatrouilles, maken marktafspraken en versieren in onderlinge verstandhouding de overheid. Zo houden zij de concurrenten die geen lid zijn van de club van zich af. Dat is het wat men kartelvorming noemt: ‘aaneensluiting van producenten ten einde de markt te beheersen; (...) laat de vrijheid der leden, behalve op enkele omschreven punten, onaangetast’ (*Van Dale*). Een paar voorbeelden. Sinds 1978 is het vormingswerk met volwassenen bij decreet geregeld. Het Instituut voor Politieke Vorming van de CVP, het Instituut voor Volksopleiding van de PVV, het vormingscentrum Herman Vos van de SP en het vormingscentrum Lodewijk Dosfel van de Volksunie vielen onder de bepalingen van dit decreet. In 1985 hebben de vier partijen waarvan sprake, onder elkaar en in de Vlaamse Raad* beslist dat hun vormingsinstellingen, en alleen de hunne, gerust voordeliger subsidievoorwaarden verdienen. Zo simpel is de stap van samenwerking over kartelvorming naar wat men met enige overdrijving concurrentievervalsing kan noemen. Het tweede voorbeeld ligt in de sector van de thuisgezondheidszorg. In november van 1986 heeft gemeenschapsminister Lenssens hiervoor nieuwe subsidievoorwaarden willen vastleggen. Als bij wonder – de minister kon zijn eigen ogen niet geloven –

bleken zij gesneden op de maat van het Wit-Gele Kruis. Een *tête-à-tête* tussen de topmannen van de christelijke en socialistische ziekenfondsen bracht de bewindsman tot andere gedachten: in een tweede ontwerp was de lat zo verlegd dat ook de socialistische diensten op erkenning en (later) subsidiëring kunnen rekenen. Het kartel, dat hier uit slechts twee partners bestond, kon met die *numerus clausus* de zowat 1500 zelfstandige leveranciers van thuisverzorging op een veilige afstand houden. De PVV en de VU die, zoals uit mijn eerste voorbeeld blijkt, tegen elke manipulatie van de markt gekant zijn, kwamen de autonome verpleegkundigen met een 'ontzuilings'-voorstel van decreet ter hulp. Een zeer concreet, zij het relatief onbelangrijk, voorbeeld van marktafspraak is te vinden in het *gentlemen's agreement* dat ACOD en LBC voor de K.U. Leuven en de Vrije Universiteit Brussel hebben gesloten. De socialistische vakbond onthoudt zich van syndicale werking aan de katholieke universiteit in ruil voor een even onthecht gedrag van de Landelijke Bediendecentrale aan de VUB. Zo is de markt netjes verdeeld.

De vestiging van oligopolies heeft ook als effect dat er voor de leden/cliënten weinig of geen operationele alternatieven ontstaan. In tal van sectoren is er geen echte exit-optie omdat de politieke concerns een quasi-monopolie bezitten. De mensen kunnen bijgevolg niet zomaar uit het 'verzuild' organisatiewezen stappen. Wat iemand wel kan doen is de straat oversteken, van het ene naar het andere concern. Maar ook dat wordt door de omschakelingskosten, materiële en andere, ontmoedigd. Hoe groot de invloed van dit alles is, valt te observeren op de plaatsen waar de exit-optie wel bestaat, zoals op het electorale vlak. Hier is een mentaliteitsverandering (ontkerstening bijvoorbeeld) wel degelijk omgezet in een gedragsverandering. Daar weet de CVP van mee te spreken. Men kan zich afvragen wat er in katholiek Vlaanderen zou gebeurd zijn als de Vlaams-nationalistische beweging een eigen netwerk had uitgebouwd. De katholieke voormannen wisten wat ze deden toen ze, in de jaren dertig, met man en macht de vorming van zo'n volks-nationalistische zuil hebben bekampt.

In hun streven naar marktafscherming is de overheid voor politieke concerns en hun organisaties een bondgenoot van uitzonder-

lijke betekenis. Ministers kunnen met een simpel Koninklijk Besluit, dat de erkenning van diensten regelt, marktverhoudingen bevroren en nieuwkomers de pas afsnijden. Met de overheid als peetvader kan marktafscherming dus eigenlijk niet mislukken. Nu is de politiek bij ons een geschikte biotoop voor de vorming van oligopolies in de non-profitsector. België is, dat weet men, een consensusdemocratie: conflictbeheersing is er gebaseerd op een geduldig zoeken naar telkens weer een eerbaar vergelijk. Een consensusdemocratie als de onze werkt als het monopolyspel. Diverse machtsgroepen hebben na jaren van overleg bepaalde plaatsen op het spelbord ingenomen. Vanuit deze posities ontstaan rechten op mandaten, benoemingen, erkenning, subsidies, zendtijd, invloed en prestige. Anders dan in een meerderheidsdemocratie (zoals de Amerikaanse en de Britse – *‘the winner takes it all’*) worden de posities op het bord zelden of nooit drastisch door elkaar gehaald. Sommige pleinen, straten en huizen zijn als het ware definitief aan bepaalde machtsgroepen toegewezen en kunnen hooguit in subtiele ruiloperaties van eigenaar veranderen. Ook de verkaveling van nieuw ontgonnen terreinen is aan strikte regels gebonden. De rechtvaardiging hiervan ligt vervat in de rituele frasen van de pacten: ‘gewaarborgde vertegenwoordiging van de erkende maatschappelijke stromingen’, ‘eerbiediging van de ideologische en filosofische strekkingen’, ‘respect voor de verscheidenheid aan politieke visies’. Rond deze legitimatiegronden is een hele algebra ontwikkeld. Bedoeling is de ‘vertegenwoordiging van de maatschappelijke stromingen’ zo te berekenen dat de politieke concerns en hun organisaties er het best bij varen. Zo is het gebruikelijk om ‘ideologische strekkingen’ te vertalen als ‘partijfracties in Kamer en Senaat, of in de Vlaamse Raad of in de provincie- en gemeenteraden’. Met die formule zijn al heel wat concurrenten uit de markt gestoten. In het officiële discours heet het dat een dergelijke regeling de levensbeschouwelijke verscheidenheid in het land respecteert, ja zelfs het pluralisme ten goede komt. Maar als het beter uitkomt zal probleemloos op een ander telraam overgeschakeld worden (het aantal leden, cliënten of patiënten bijvoorbeeld).

Het Belgisch ‘pluralisme’ van erkende kerken en kapellen is voor de politieke concerns al jaren de sterkste beschermingsfactor. In

zo'n situatie was groeien geen al te groot probleem. De kosten en risico's waren immers grotendeels op de overheid en de gemeenschap af te wentelen. Zelfs de organisaties die met een gat in hun hand leefden, moesten niet failliet gaan. De overheid speelde in dit bondgenootschap met de politieke concerns een eerder passieve rol: betalen en zwijgen. Het kon ook moeilijk anders: via infiltratie in de overheidsdiensten en in de ministeriële kabinetten hebben de politieke concerns een gedeelte van de uitvoerende macht als het ware van binnenuit veroverd. Zij hebben een flink stuk van de staat in vruchtgebruik genomen: want bezitten doen ze hem niet, ze bezetten hem.

Met dit alles ligt in België meer dan een vierde van de totale tewerkstelling in de invloedssfeer van de politieke netwerken en hun organisaties. Rechtstreeks beheren zij zowat 250.000 jobs in het onderwijs, de gezondheids- en welzijnszorg, het sociaal-cultureel werk. Onrechtstreeks controleren zij het personeelsbeleid van de nationale en lokale besturen, dat op ruim 600.000 mensen betrekking heeft.

5. Vlaanderen bezet?

Er zijn van die ontwikkelingen die, op het eerste gezicht toch, volkomen in strijd zijn met wat het gezond verstand voorspellen zou. Ik geef een paar voorbeelden. De laatste vijftientig jaar is de ontkerkelijkering sprongsgewijze voortgeschreden. Eén indicatie hiervan ligt in de cijfers over de mispraktijk. In minder dan een kwart-eeuw is het aantal regelmatige kerkgangers bijna gehalveerd: het zit nu iets boven de 25 procent. Dat heeft echter nauwelijks effect gehad op de omvang van de organisaties die zich katholiek of christelijk noemen. Velen daarvan floreren als nooit tevoren. De Christelijke Volkspartij heeft in de evolutie van haar aanhang wel de neergaande curve van de kerkelijkheid gevolgd. Haar kiezerskorps is sinds 1960 op de helft gevallen. Daarmee is dan weer volop in tegenspraak dat de CVP op het machtspolitieke vlak onder tussen weinig of geen pluimen gelaten heeft, wel integendeel. Een ongerijmdheid van een wat andere aard ligt in de ontwikkeling van de Boerenbond. Op dertig jaar tijd is de beroepsbevolking in de

landbouw van 200.000 op 100.000 eenheden teruggevallen. Maar de organisatie van en voor de boeren groeit alsof er niets aan de hand is. Als dat zo doorgaat leven er in het jaar 2000 bijna evenveel gezinnen van de Boerenbond als van de landbouw. Soortgelijke contradicties zijn er ook buiten het katholieke verenigingswezen te vinden.

Natuurlijk is het zo dat deze organisaties over een formidabel aanpassingsvermogen beschikken. Zij hebben hun gedachtegoed herschreven, hun service enigszins 'ontkleurd', hun doeleinden verlegd. Maar is dat als verklaring wel voldoende? Vallen daarmee de vele raadsels weg? Ik kijk voor een bevredigende verklaring liever in de richting van de oligopolieposities die deze organisaties op de markt van de privé non-profitsector hebben ingenomen. De politieke concerns – het katholieke op kop – hebben een stuk van Vlaanderen ingenomen en dat vooral is de oorzaak van hun levenskracht. Het is het oude verhaal van *'j'y suis, j'y reste'*.

Ik weet het, bovenstaand beeld is met een veel te grove borstel getekend. Er zijn nogal wat retouches nodig. Wie de bovenste lagen van ons maatschappelijk leven afpelt, zegt men mij, stoot op een minder monotone werkelijkheid. Daar leeft een ander Vlaanderen. Want kijk: tientallen initiatieven op het welzijns- en cultuurvlak zijn buiten de katholieke, socialistische of liberale gietvorm ontstaan. Meer en meer ook zie je dat organisaties en groepen van uiteenlopende signatuur gaan samenwerken, ook met nieuwkomers. De oude tolmuren worden gesloopt. Soms is zo'n samenspel gevoed door een professionele reflex: de verzuiling is in ons werkveld nefast voor producent én verbruiker, hoort men dan. Soms zijn het de economische crisis en de roep om rationalisatie die innovaties uitlokken. De herverkaveling van de plattelandsscholen ligt in die lijn. Maar de nieuwe stijl is vooral terug te vinden in territoriale samenwerkingsverbanden: in een wijk, een stad, een regio. Voorbeelden hiervan zijn de ontwikkeling van lokale overleggroepen voor bijzondere jeugdzorg en van een aantal crisisinterventieprojecten.

Maar is dat nog weer niet een te idyllische weergave van de werkelijkheid? Neem nu de vele welzijnsinitiatieven die niet onder de paraplu van een politiek netwerk zitten: alfabetisering, werken met migranten, wetswinkels, therapeutische gemeenschappen, buurt-

en opbouwwerk, tweedekansonderwijs, werklozenwerking, zelfhulpgroepen. Het lijkt wel of ze ongestoord hun weg kunnen gaan. Zodra een initiatief echter aan belang wint (in termen van macht, prestige, overheidssubsidies, tewerkstelling) schieten de netwerkorganisaties wakker. De vrienden in de regering, in de kabinetten, in het parlement worden gemobiliseerd. De recuperatiemachine draait dan op volle toeren. Een paar illustraties. Voor de inrichting van de basiseducatie in Vlaanderen was in eerste instantie gedacht aan gemengde, pluralistische samenwerkingsvormen. Het decreet dat uiteindelijk tevoorschijn kwam, voorziet evenwel ook erkenning en subsidiëring van 'autonome' projecten. Dat is op de maat gesneden van de KAV – de Katholieke Arbeidersvrouwen doen met hun 'Doe mee'-acties al een tijdje aan buitenschoolse vorming en wilden niet participeren in de gemengde initiatieven. Over de werklozenwerking, oorspronkelijk buiten hun reikwijdte ontstaan, zeggen de vakbonden nu dat voor hen de tijd gekomen is om de zaak over te nemen. Het is waar, sommige initiatieven blijven groten-deels ongemoeid. Het wetswinkelwerk is daar een voorbeeld van. Maar is de goedkope rechtshulp niet precies een domein waarvan vastgesteld is dat het maar een bleke toekomst heeft? De politieke concerns en hun organisaties gaan, met andere woorden, omzichtig en heel selectief te werk. Het beeld van daarnet, met zijn veelheid aan 'ongebonden' initiatieven, krijgt dan een heel ander koloriet. Het zou wel eens kunnen dat de nieuwkomers eigenlijk gebruikt worden als verkenners op de markt. Zij dragen, in de terminologie van de economen, de researchkosten en de starttrisiko's. Lijkt het de moeite waard om een terrein verder te ontginnen, dan treden de politieke concerns naar voren om er hun vlag te planten. Met zo'n claim kunnen zij in vele gevallen naar de bevriende overheid, die via wettelijke regeling voor honorering zorgt. Soms is de stap naar de bevoegde minister niet eens nodig omdat er andere technieken bestaan om de concurrenten uit de markt te stoten. Er zijn hiervan wel wat voorbeelden te geven. Begin van de jaren tachtig zijn rond het idee van gemeentelijke democratie een paar initiatieven voor inspraakbegeleiding van start gegaan: het project De Wakkere Burger, Langzaam Verkeer. Stuk voor stuk zijn het organisaties die niet aanleunen bij een of andere politieke familie. Hun

groei is niet spectaculair, maar geleidelijk dringen zij toch met hun activiteiten door in enkele tientallen gemeenten. Op het einde van 1983 dook op dezelfde markt een nieuwe producent op: het Centrum voor Informatie- en Inspraakbegeleiding (CIBE). Het is opgezet door enkele mensen van het Instituut voor Politieke Vorming van de CVP. Het vervolg laat zich raden: voor de onafhankelijke initiatieven is een groot gedeelte van de markt nu hermetisch afgesloten, want gemeentebesturen met CVP-meerderheid doen voor hun begeleidingsopdrachten het liefst een beroep op familielid CIBE. Een operatie van een ietwat andere aard is uitgevoerd in de sector van de geestelijke gezondheidszorg. Sinds jaar en dag was op dat domein een Nationale Belgische Bond voor Geesteshygiëne (later Nationale Vereniging voor Geestelijke Gezondheidszorg) werkzaam, pluralistisch avant-la-lettre. In Caritas zagen sommigen met lede ogen dat groeiende segment van de welzijnsmarkt aan hun invloed ontsnappen. Reactie bleef niet uit. In een eerste stap ontstond binnen Caritas een minikoepel voor medisch-sociale instellingen (het Verbond voor Medisch-Sociale Instellingen). De christelijke initiatieven die aangesloten waren bij de Nationale Vereniging voor Geestelijke Gezondheidszorg werd dan gevraagd om, in een soort dubbel lidmaatschap, zich ook te verbinden met het Caritas-Verbond voor Medisch-Sociale Instellingen. Later kwam de oproep om te kiezen voor een van beide. Aan de Nationale Vereniging werd dan, via tussenkomst van de overheid, een samenwerkingsverband met het VMSI opgedrongen. Dat bleek een koekoeksei in het nest van de oudste organisatie te zijn. Vandaag is de Nationale Vereniging zowat uitgerangeerd. Met het cultuurpact is zo'n manoeuvre ook op het lokale vlak uitgevoerd. De nieuwe spelregels inzake erkenning en subsidiëring dwongen vele 'niet-gekleurde' verenigingen tot integratie in de politieke concerns. Die methode lukt evenwel niet altijd en overal. Op een bepaald moment is ook gepoogd om de Montessori-, Freinet- en Steinerscholen te doen aansluiten bij een van de klassieke onderwijsnetten. Succes bleef echter uit.

Twee nuances nog

De beschrijving hierboven suggereert wellicht dat de politieke concerns als gedisciplineerde legers met tactische en strategische

manoeuvres België bezet houden. Dat beeld is onjuist. Deze formaties zijn in wezen losvaste verbanden die nu eens wel, dan weer niet tot gecoördineerde acties komen. Mislukte operaties vallen wellicht te weinig op. Het zijn vooral de successen die in het oog springen. Anderzijds ware het evenzeer verkeerd de mate van verstandhouding, van overleg en beraad in en tussen de netwerken te onderschatten.

Er zijn wel grenzen aan de opmars van de politieke concerns. Wie een voorbeeld zoekt van een domein dat de netwerken tevergeefs hebben bestormd, mag gerust naar de wereld van de (vooral elektronische) media kijken. Die sector is in vele opzichten (maatschappelijke beïnvloeding, politieke macht, werkgelegenheid, economische vooruitzichten) van uitzonderlijk belang. De pogingen van partijen en andere netwerkorganisaties om dit terrein in te nemen zijn tot nog toe in grote mate mislukt. (Vandaar wellicht de nervositeit en zelfs de verkramptheid in hun verhouding tot de openbare omroep.) Het loont de moeite zich af te vragen waarom hier niet lukt wat elders wel kon. Belangrijk zal wel zijn dat vooral in de elektronische media de professionalisering ver doorgedreven is, waardoor een beroep op organisatiecriteria als 'rechtmatige vertegenwoordiging van de erkende ideologische en filosofische strekkingen' sterk bemoeilijkt wordt. Ook ontsnapt de sector, wegens zijn internationale dimensie, deels aan de invloed van de Belgische politieke rekenkunde. Bovendien maken de aanzienlijke startkosten, die het opzetten van een mediabedrijf meebrengt, voor iedereen de toetredingsdrempels op de markt zeer hoog.

6. De balans is negatief

Eerder in dit boek is de verzuiling op de weegschaal gelegd. De tijd is nu gekomen om hetzelfde te doen met haar opvolgers, de politieke concerns.

Dat mensen en groepen op zoek gaan naar macht is de meest natuurlijke zaak van de wereld. Het ligt ook nog in de lijn van de verwachtingen dat zij daarbij allerlei afspraken maken, volop arrangeren en marchanderen. Zelfs het streven van de politieke concerns om cultuur- en welzijnsland bezet te houden is, met wat goede

wil, als een normaal geval van machtsverwerving te zien. Kon de socialistische beweging, bijvoorbeeld, zich de luxe permitteren om de volwasseneneducatie, het maatschappelijk werk, de thuisgezondheidszorg, de omroep ongemoeid te laten? Was zij niet gedwongen om, net als haar grotere rivaal, uit te zwermen? Moest zij de voordelen van productverscheidenheid, organisatorische integratie en kartelvorming links laten liggen? Kortom, is het verwerven van oligopolie-macht wel verwerpelijk? Wat kan men tegen politieke concerns hebben? Om zulke vragen zinvol te beantwoorden is het nodig de balans waarmee men verschijnselen weegt, eerst te ijken. Dan kan de beoordeling volgen. Dat wil ik nu stap voor stap doen.

In een rechtsstaat kan machtsvorming geen tomeloze activiteit zijn. Het zoeken naar macht is er gebonden aan codes. De spelregels van de democratie trekken de belangrijkste grenzen: 'tot hier en niet verder'. Precies op dit essentiële punt zijn de politieke concerns ontspoord. Het zit al in een paar op het eerste gezicht technische kwesties. De feitelijke reductie, via de cultuurpactformules, van de brede waaier aan visies op cultuur en welzijn tot de politieke strekkingen die in de Vlaamse Raad vertegenwoordigd zijn, is er één van. Zo'n verschraling van Vlaanderens maatschappelijke flora tast de kwaliteit van onze politieke omgeving aan. Natuurlijk is er behoefte aan groeiremmers, die verhinderen dat de non-profitsector verbreekt in duizend-en-één, soms erg vluchtige of miniscule, initiatieven en belangen. Maar er moet niet overdreven worden. Nu schakelt men de facto vele interessante en beloftevolle projecten uit. Daar bovenop komt, bij de berekening van de verdeling van mandaten in vele beleids-, overleg- en adviesorganen, het werken met het systeem-D'Hondt, dat weer nieuwe vertekeningen invoert doordat het de groteren het best bedient. Zo is het mogelijk dat de CVP met een derde van het kiezerskorps de meerderheid van de beheersposten in de BRT kan verwerven. Wie de uitdrukking van 's lands wil met te veel rekentrucs behandelt, verminkt de democratie. Want kijk, een gevolg van de algebra-op-zijn-Belgisch is dat allerlei schakels in het democratieproces hun impact verliezen. Dat is het geval met het algemeen stemrecht. De kiezers hebben in een kwarteeuw tijd de CVP op de helft van haar oorspronkelijke score gebracht. Die motie van wantrouwen is echter

ternauwernood omgezet in machtsverlies voor de christen-democraten. Was dit de bedoeling van de kiezers? Het effect van een electorale aardverschuiving is voor de CVP grotendeels weggetoverd met de hulp van de oligopolie-macht die het katholieke concern voor zichzelf en voor zijn deelorganisaties verworven heeft. Hoe belangrijk die steun wel is blijkt bij een vergelijking met de situatie in Wallonië. Ook in die regio is de partij van het sterkste concern sinds 1965 veel kiezers verloren: de PS ging van iets meer dan vijftig procent van het Waals electoraat in de jaren vijftig naar zo'n 35 procent nu (een achteruitgang die wel heel wat kleiner is dan deze van de CVP). Anders dan de CVP kon de PS zich echter niet optrekken aan sterke zusterorganisaties in de aard van Caritas en de Boerenbond. Dat is de reden waarom zij wel van een flink stuk van haar macht is beroofd.

Daarmee verliest de democratie in Vlaanderen een van haar hoekstenen: dat beleidsmensen verantwoording afleggen en, bij falen, de plaats ruimen voor anderen. Zoiets laat littekens na. Het is dan ook geen wonder dat niet weinigen alhier de politieke netwerken, vooral dan het katholieke, van illegitieme machtsvorming beschuldigen. Zo bekeken zien recente pleidooien voor een 'gereserveerd spreken over de katholieke zuil' er weinig overtuigend uit.

Zondigen tegen de codes van de democratie kan, in uitzonderlijke omstandigheden, verantwoord zijn. Nood breekt wet. En inderdaad, er zijn in die richting pleidooien ontwikkeld. Het meest gehoorde argument is dat de opkomst van de politieke netwerken nauw verbonden is met de pacificatie van onze levensbeschouwelijke geschillen. De bittere strijd tussen katholieken enerzijds, vrijzinnige socialisten en liberalen anderzijds was, zo zegt men dan, als een mijnenveld onder de democratie. We hebben deze bedreiging opgeruimd door de rivaliserende groepen de kans te geven zich achter veilige grenzen, elk in zijn eigen wereld, terug te trekken. Natuurlijk waren er waarborgen nodig, stevige garanties dat geen van de drie groepen ooit onder het vitaal levensminimum zou vallen. Deze zekerheid is hun, onder de vorm van zuilvriendelijke maatregelen, door de overheid gegeven. Dáár zou de verklaring liggen van hun oligopolie-macht: het is de tol die we betalen voor de pacificatie. De argumentatie heeft weliswaar een zekere kracht wanneer ze

wordt toegepast op de periode vóór 1960. Maar nadien? Is er nu nog sprake van een explosief conflict tussen katholieken, socialisten en liberalen? Was bijvoorbeeld het cultuurpact echt nodig? Toen het werd gesloten (in 1973) hebben de politici beweerd dat het een preventieve maatregel was: niet om een laaiend vuur te blussen, maar om brand te voorkomen. Is het niet eerder zo dat de compromismakers zich achter een gordijn van overjaarse argumenten hebben teruggetrokken om ongestoord hun gang te kunnen gaan? Men zegt wel dat bij sommigen, vooral in top- en middenkader van de netwerkorganisaties, de wederzijdse vijandigheid niet afgestorven is. Dat je daarom de pacificatietechnieken van vroeger niet mag loslaten. Het kan best zo zijn. De vraag blijft echter of in de emoties en sentimenten van enkelen een stevige rechtvaardigingsgrond voor de politieke concerns te vinden is.

Dat het bestaansrecht van de politieke concerns gelegd wordt in de behoefte aan pacificatie van de levensbeschouwelijke tegenstellingen heeft nog een ander gevolg. Al jaren hangt rond de pacts in de Belgische politiek een merkwaardige sfeer. In het taalgebruik van de politici verschijnen zij als de uitdrukking van een gewapende vrede, als vrucht van een noodgedwongen onderhandelen omdat de kosten van een open confrontatie nog hoger liggen. De pacificatie is voor veel politici doordrongen van een wederzijds wantrouwen: overal loert het gevaar van discriminatie. Hier ligt de oorsprong van de Belgische gewoonte om 'pluralistische' instellingen te bedelven onder de anti-discriminatoire maatregelen. Een populaire techniek in dit verband is het werken met toezichtorganen waarin alle 'erkende strekkingen' vertegenwoordigd zijn. De politieke concerns leveren meestal de bemanning van deze controleapparaten. Dat leidt tot nogal wat bevoogding van de mensen die beroepshalve in de betrokken instellingen werken. Hoe deze zucht naar garanties kan ontsproten is te illustreren met het wedervaren van een instantie uit de sector van de samenlevingsopbouw. LOOS (het Limburgs overleg opbouwwerk-steunpunt) is een overlegorgaan dat onder druk van de overheid is opgericht ter ondersteuning van het streek- en gemeentelijk opbouwwerk en het buurtwerk. Het is 'pluralistisch'. Er is, met andere woorden, bij de verdeling van de mandaten in de beheersorganen rekening gehou-

den met de erkende strekkingen. De algemene vergadering bestaat uit zevenenvijftig, de raad van bestuur uit negenentwintig stemgerechtigde leden. Nu telt het opbouwwerk in Limburg geen vijftien personeelsleden, die dus onder toezicht staan van zevenenvijftig schoonmoeders. Voor de werking zal dit niet bevorderlijk zijn. Maar aan de politieke concerns geeft deze gang van zaken de mogelijkheid om in te grijpen als het nodig is.

Vaak staan de concernorganisaties hun controlerecht af aan de politieke partij waarmee ze verbonden zijn. Dat werkt de politisering van de samenleving in de hand, want het leidt ertoe dat veel zaken in de sfeer van de partijpolitiek terechtkomen, die daar op zich genomen niet thuishoren. Het cultuurpact heeft deze trend verhevigd, zozeer zelfs dat een lid van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie (Luc Martens, tevens adjunct-nationaal secretaris van de CVP) in een vrije tribune van *De Standaard* (30 juli 1987) schrijft: '... wij menen dat het Kultuurpakt (...) de democratie bedreigt (...) omdat partijpolitieke proporties hoger gesteld worden dan de levensbeschouwelijke specificiteit, omdat het de belangenbehartiging laat primeren op de inspiratie.'

Tussen openbaar bestuur en concerns bestaat al enige tijd een soort partnership, zo zei ik al. De overheid erkent sommige concernorganisaties als subcontractors (op het stuk van gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijk werk) en geeft hun materiële en juridische middelen, die voor het welslagen van de onderaanneming vereist zijn. In ruil daarvoor gedragen de netwerkorganisaties zich als aandeelhouders in de staatszaak. Geleidelijk trad daardoor een osmose op: de grens tussen openbaar bestuur en particulier initiatief vervaagde, maar wel zo dat de politieke concerns diep in regering en ambtenarij binnendrongen. Dat houdt grote risico's in omdat een overheidsapparaat dat zijn zelfstandigheid verliest, na verloop van tijd niet meer in staat is om de beginselen van goed bestuur in acht te nemen.

Aan de kant van de katholieke organisaties in Vlaanderen is nu en dan een andere argumentatie te beluisteren. (Voor de Waalse variant vervange men 'katholiek' door 'socialistisch'.) Het heet daar dat de democratie geen geweld is aangedaan, dat hun politieke en sociale status helemaal niet onverantwoord is. De voorrechten die

zij verworven hebben, zouden een logisch uitvloeisel zijn van het feit dat de Vlaamse bevolking overwegend katholiek is. Ter ondersteuning van dit argument legt men dan cijfers op tafel over het aantal leerlingen in katholieke scholen, over de aantrekkingskracht van de katholieke ziekenhuizen en over het aantal katholieke verenigingen in dorpen en steden. Dit pleidooi doet wat denken aan een goocheltruc: leerlingen, patiënten, leden en cliënten, *wat ook hun kleur moge zijn*, krijgen bij hun passage in een katholieke instelling een label op de rug geplakt, waardoor ze in het politieke telwerk als katholiek gelden. Zo is er altijd een konijn uit de hoed te toveren. Met het cultuurpact is iets soortgelijks gebeurd op het lokale vlak: sommige verenigingen hebben zich, *nu ze voor subsidiëring bij een erkende strekking moesten aansluiten*, uit puur opportunisme ('zit u wel onder de goede paraplu?') tot de katholieke familie bekend. Ook dat is een bron van vertekening.

Democratie en pluralisme (als erkenning van maatschappelijke verscheidenheid) zijn Siamese tweelingen. Ze zijn onafscheidelijk met elkaar verbonden: pluralisme gedijt alleen in een democratisch klimaat, maar is tegelijkertijd voorwaarde voor democratie. Een pluralistische maatschappij is er een die – ik citeer filosoof André Van de Putte – zich niet in een bepaalde vorm fixeert, maar zich voortdurend met het spontane sociale leven confronteert. Ontsporing is er waar die confrontatie ontbreekt, 'waar het historisch gegroeide verhardt, waar machtsposities zich zo uitbouwen dat andere posities – oude of nieuwe minderheden – feitelijk geen (of slechts weinig) inbreng meer kunnen hebben in het maatschappelijk leven.' (in een referaat voor een colloquium van de Lodewijk de Raet-stichting, 1986). Oligopolie macht brengt zo'n ontsporing mee. Dat is dan een andere schaduwzijde aan de politieke concerns: dat zij allerlei verhoudingen bevroren. Zij zetten de sociale dynamiek gevangen in de gouden kooi van pacts, akkoorden en arrangementen. De 'verzuiling' in haar hedendaagse vorm produceert maatschappelijke verstening.

Een laatste bedenking. De nadagen van de verzuiling vielen in de tijd samen met de regionalisering van het land. Hier lag een unieke kans om naast de staatkundige hervorming ook in maatschappelijke zin te innoveren. In feite zijn bepaalde trends uit het

verleden deels gewoon doorgetrokken, deels zelfs geaccentueerd. De ombouw, in elke regio, van de unitaire concerns in 'gewestelijke' versies is daar een uiting van. Het Vlaanderen van morgen lijkt daarom nu al op het België van gisteren.

Heimwee naar de toekomst

Zuilen, politieke concerns: oude en nieuwe termen die de ontwikkelingen van de laatste dertig à veertig jaar een naam geven. Synoniemen zijn het niet. Ze verwijzen naar verschijnselen, die misschien wel familie van elkaar zijn, maar voor de rest toch grote verschillen vertonen. Ze van elkaar onderscheiden is geen overbodige luxe, want zo kan het publiek debat over de organisatie van onze samenleving meer diepgang krijgen. *Naming* en *blaming* zijn immers nauw met elkaar verbonden. In ieder geval is het aangeraaden zuinig met de oude term ‘verzuiling’ om te springen. Hij verwijst vooral naar het verleden. Bovendien is het gebruik ervan geen neutrale bezigheid. Wie de politieke concerns met ‘zuilen’ aanspreekt, aanvaardt stilzwijgend de stelling dat ze het erfgoed van de levensbeschouwelijke pacts in bewaring hebben. Van de pleitbezorgers van de politieke netwerken is zoiets goed te begrijpen. Een behoud van de begripsverwarring komt hun goed uit. Maar ook zij die om ontzuiling roepen, bestendigen door hun woordgebruik ongewild de levensduur van het verschijnsel dat zij verfoeien.

Wat nu volop ter discussie moet staan zijn de politieke concerns, die geruisloos in de plaats van de zuilen zijn gegleden. Zij evolueren snel en niet in de goede richting. Hoe kan die ontwikkeling worden stopgezet? Het beantwoorden van die vraag vergt de overstap van retrospectie naar prospectie.

1. Drie alternatieven

De schaduw die de politieke concerns over maatschappij en politiek werpen, vindt haar oorsprong grotendeels in hun oligopolie-

macht. Elke hervorming zal die oligopolie-macht als doelwit moeten nemen. In beginsel liggen drie alternatieven ter beschikking: het openbreken van de markt door een ontmanteling van de huidige 'vestigingswetten'; de overdracht van, voornamelijk, het welzijns- en sociaal-cultureel werk van de particuliere naar de publieke sector (meer staat!); ten derde, een reorganisatie die het gewicht drastisch verlegt in het voordeel van de professionele werkers (medici, therapeuten, psychologen en andere -ogen). Aan elk van deze uitwegen zijn, zo denk ik, voor- en nadelen verbonden. Ze komen nu, in kort bestek, ter sprake.

Een geheel vrije markt

De politieke concerns zijn virtuozen in het beveiligen van hun marktaandeel op het terrein van de behartiging van beroepsbelangen, de welzijnsvoorzieningen en het sociaal-cultureel werk. Zij schakelen de facto de concurrentie van derden uit. Twee technieken spelen daarbij een cruciale rol: kartelvorming en het uitlokken van voor hen vriendelijke 'vestigingswetten'. De sociale kosten van deze gang van zaken zijn groot. Wie daar iets aan wil doen moet de wetgevende en uitvoerende macht dwingen in de betrokken sectoren een ander 'mededingings-' en 'vestigingsrecht' te ontwikkelen. Nu maken allerlei overheidsreglementen (erkenningcriteria, subsidie-regelingen...) marktafscherming in het voordeel van de politieke netwerken mogelijk. De oplossing lijkt voor de hand te liggen: verwijder de reglementeringen die de mededinging belemmeren. (Als vanzelf vloeit hier een modewoord uit de pen: deregulering.) Maak de markt van de non-profitgoederen geheel open. Bevrijd de maatschappelijke dynamiek uit het keurslijf van duizend-en-één afspraken. Dat zijn de verzuchtingen die zo vaak te horen zijn in de kring van de ontzuilers. (Zijn daarin enige neoliberale klanken te horen, of vergis ik me?)

Het is zeer de vraag of het openbreken van de markt op lange termijn een echt alternatief is. Want wat zal er in Vlaanderen gebeuren? In de sterke organisaties van het katholieke concern circuleert nu al de gedachte dat de huidige marktregulering hun niet alleen voordelen brengt. Er zitten daar ondernemingen (Caritas...) die zo marktmachtig zijn dat ze de bescherming van de overheids-

paraplu binnenkort niet meer nodig zullen hebben. Sommige regelingen ervaren zij vandaag al als een rem op hun natuurlijke expansie: ze leiden immers, om politieke redenen, middelen af naar socialistische en liberale initiatieven die in een vrije markt gemakkelijk weg te concurreren zijn. In dezelfde lijn ligt de stelling dat voor de katholieke gemeenschap, *whatever that may be*, ook het cultuurpact niet eeuwig hoeft te zijn. Want het pact, oppert men dan, kan in de toekomst een grendel zetten op de ontwikkeling van vele, zeer levenskrachtige, organisaties van katholieke signatuur: het draineert te veel geld en beheersmandaten naar niet-katholieke verenigingen, die op die wijze artificieel in leven blijven. Men leze wat Clem De Ridder als nationaal voorzitter van het Davidsfonds begin 1985 aan de redactie van *Kultuurleven* zei: '... binnen de culturele sector worden wij hoe langer hoe meer geminoriseerd, omdat men via een aantal reglementeringen aan het uitstippelen is gegaan om elke denkbare en mogelijke levensbeschouwelijke organisatie te laten aanwezig zijn in de adviesorganen, zodanig dat op de duur de meerderheid van christelijk geïnspireerde organisaties in de minderheid gedrukt wordt.' En Jan De Groof (van de CVP-studiedienst) schrijft in het *Nieuw Tijdschrift voor Politiek* (1985): 'Via het cultuurpact werd een numerieke meerderheid in sterke mate geneutraliseerd. In een aantal gevallen is zelfs de meerderheid tot een minderheid herleid.' De teneur van het verhaal is duidelijk: katholieke initiatieven moeten niet bang zijn van het wegvallen, morgen of overmorgen, van de door de overheid gesponsorde markt-afspraken. Inderdaad, ze zijn de voorbije jaren zo sterk geworden – de helpende hand van de overheid is daar niet vreemd aan – dat zij, met de troeven die ze nu hebben, op een vrije markt alleen kunnen winnen. Natuurlijk geldt dat niet voor alle domeinen. Maar in ieder geval lopen ze, gelet op de schaalvoordelen waarover ze beschikken, geen risico in de harde sectoren zoals de gezondheidszorg.

Nuchter beschouwd is het openmaken van de markt van de non-profitgoederen bijgevolg een riskante remedie: de kans bestaat dat haar effecten na verloop van tijd eenzijdig één politiek concern ten goede komen. Daarmee zal in Vlaanderen die verscheidenheid aan kleuren in het sociale landschap zeker niet toenemen.

Stel dat het toch niet zo'n vaart loopt. Stel dat de ontmanteling

van de beschermende reglementeringen de mededinging in, bijvoorbeeld, welzijns- en cultuurland ten volle mogelijk maakt. Dan duikt een nieuw probleem op. De Amerikaanse situatie is in dat opzicht bijzonder leerrijk. Daar heeft men al lang zo'n vrije markt van organisaties. De stelregel is dat niets, ook de overheid niet, het spontane komen en gaan van initiatieven in de weg mag staan. Maatregelen of afspraken, die de 'natuurlijke' groepsvorming bruuskeren, zijn bijgevolg ongewenst. De achterliggende filosofie is dat zo tussen allerlei belangen als vanzelf een mooi evenwicht kan groeien. Dat is in eenieders voordeel, zegt men, het garandeert dat aan de behoeften van de meeste mensen zal worden voldaan. Pluralisme, *made in USA*. De realiteit is evenwel anders. Bij de levering van wat wij hier welzijns- en cultuurvoorzieningen noemen, primeert ginder het profijtbeginzel. Het is er, zo is uit de mislukking van Kennedy's en Johnsons *war on poverty* te leren, bijna niet uit te verwijderen. Bovendien is het systeem onrechtvaardig: sommige groepen zijn te zwak om op een vrije markt te overleven. Hun verlangens en noden blijven onbeluisterd. En er is geen overheid die als megafoon kan dienen. In de Amerikaanse versie van het pluralisme zit er bijgevolg te weinig hart om ze voor ons aantrekkelijk te maken.

Meer staat

Het tweede alternatief ligt helemaal aan de andere kant van het spectrum: uitschakeling *tout court* van de non-profitmarkt, door een overdracht van een aantal activiteiten van de particuliere naar de publieke sector. De formule kent weinig propagandisten. De verzwakte kredietwaardigheid van de staat is daar ongetwijfeld niet vreemd aan. Het ziektebeeld is bekend: iets te veel bureaucratie, iets te weinig bewogenheid. Wellicht is het ook een kwestie van realisme. Want het is toch de vraag of er met de staat als monopolische leverancier van diensten en voorzieningen op welzijns- en cultuurvlak veel zou veranderen. Ik schreef het vroeger al: de politieke concerns zijn zeer diep de uitvoerende macht en de ambtenarij binnengedrongen. De overheid valt bijgevolg, bij gebrek aan reële autonomie, te licht uit om vandaag als draagvlak voor een ingrijpende reorganisatie te kunnen dienen.

Professionalisering

Het heeft er een tijdje naar uitgezien dat Nederland zowat twintig jaar geleden een derde weg zou inslaan. Daar is, toen de verzuiling op haar einde liep, een lange periode van grote onzekerheid aangebroken. Anders dan bij ons is de 'erfenis' van de zuilen niet in beslag genomen door wat hier politieke concerns heet. Of misschien is het beter te zeggen dat zich een hele trits erfgenamen hebben aangekondigd. Een van de luidruchtigste groepen was deze van de professionele werkers, de producenten van welzijns- en cultuurvoorzieningen: psychologen, pedagogen, therapeuten, medisch personeel en anderen. Zij gingen snel op de vrijgekomen machtsposities in de voorheen verzuilde sectoren af. Hun bedoeling was duidelijk: zich ontdoen van hun voogden (de 'bemoeizieke' zuilelites) om aldus in hun beroepsomgeving veel meer armslag te verwerven. Nu is zo'n ontwikkeling op zich niet ongelukkig te noemen. In de ogen van velen, schrijft mijn Nederlandse collega Jacques Van Doorn, zijn professionele groepen te zien als '... een dam tegen alomvattende overheidsbemoeienis, als een gelukkige tussenvorm tussen verstatelijking en commercialisering van dienstverlening.' (in *De stagnerende verzorgingsstaat*, 1979). Voor België komt daar nog bij dat in te veel maatschappelijke dossiers de technische kant van de zaak in verdrukking komt door de opdringerigheid van de politici. Stafmedewerkers in de particuliere én publieke sector hebben daardoor vaak het gevoel dat hun deskundigheid slechts matig gevaloriseerd wordt. Dat kan de kwaliteit van de dienstverlening, bijvoorbeeld in de welzijnszorg, sterk aantasten. Meer ruimte voor de *professionals* zou dat ten goede doen keren. Maar nogmaals Van Doorn: 'Het optimisme hieromtrent vermindert echter indien men waarneemt dat de middelen die de professies ter uitoefening van hun taak van de gemeenschap verwachten én krijgen, alle kosten grenzen doorbreken en snel naar volstreckte onbetaalbaarheid bewegen. De twijfel neemt toe naarmate blijkt dat de professionele werkers zich beroepen op hun unieke deskundigheid inzake de door hen aangeboden diensten, en zich bovendien afficheren als degenen die zo waardevolle activiteiten ontplooiën, dat iedere navraag naar de graad van doelmatigheid van het werk – om van kosten-effectiviteit maar te zwijgen – als een affront van de hand wordt

gewezen.' Ik heb aan deze Nederlandse waarschuwing niets toe te voegen.

2. Een andere weg

Aan alternatieven voor de politieke concerns ontbreekt het in beginsel niet. Maar geen van de besproken scenario's is in zijn geheel echt aantrekkelijk. Zelfs is in sommige gevallen de remedie niet beter dan de kwaal. Misschien zit de oplossing dan in het combineren van de verschillende alternatieven? Ik doe alvast een poging, wetend dat papier geduldig is.

Belangenbehartiging, welzijnszorg en sociaal-cultureel werk liggen bij ons grotendeels in wat men een maatschappelijk middenveld kan noemen. Het gaat inderdaad om diensten en producten die niet tot het commerciële domein behoren: ze zijn immers aan nogal wat economische wetten en *constraints* onttrokken. Zij staan ook buiten de directe invloed van de staat, want het is meestal de particuliere sector die ze produceert. In zekere zin gaat het om een zone met heel eigen spelregels, niet commercieel en ook niet verstaatst. Sociologen zal je niet gemakkelijk doen zeggen dat dit maatschappelijk middenveld best verdwijnen zou, om op te gaan in de profit- of in de publieke sector. Er bestaat integendeel een hele sociaal-wetenschappelijke literatuur waarin beschreven is hoe zo'n semi-zelfstandig gebied bijzonder mooi accordeert met de principes waarop de Belgische samenleving rust. Het is goed dat markteconomische overwegingen geen voorrang krijgen, zegt men dan: pure commercialisering van de belangenbehartiging, van welzijns- en cultuurvoorzieningen staat immers haaks op de grondslagen van onze verzorgingsstaat. Dat het particuliere initiatief hier toch sterk doorweegt, is ook al Belgisch: het schept de mogelijkheid om in de dienstverlening een verscheidenheid aan visies en waarden tot uiting te brengen. Niemand zal daar bezwaar tegen hebben. De draden die het particulier initiatief niettemin met de staat verbinden, garanderen dan weer dat de gemeenschap via de overheid in principe bakens voor de te volgen koers kan uitzetten. Wie over hervormingsplannen spreekt doet er bijgevolg best aan het behoud van dit semi-autonoom gebied als een centraal bouwelement te beschouwen.

De politieke concerns hebben de zone tussen commerciële markt en staat op verregaande wijze in beslag genomen. De problemen die daarmee verbonden zijn, heb ik al eerder beschreven: betwiste machtsvorming, overmatige politisering, maatschappelijke versterking. Nu is met grotere precisie de oorzaak van deze kwalen aan te wijzen: de grenzen tussen de politieke concerns aan de ene kant, de commerciële markt en de staat aan de andere zijn veel te flou. Er is geen duidelijke 'akkerscheiding'. Daardoor is vermenging van sferen eerder regel dan uitzondering. En dat brengt grote risico's mee.

De aanwezigheid van een spaarbank, een verzekeringsmaatschappij, een reisagentschap in zowel de christelijke als de socialistische arbeidersbeweging is een voorbeeld van het ineenvloeien van zuiver economische en meer politiek gerichte activiteiten. Oorspronkelijk zal dat wel zijn plaats gehad hebben in een emancipatiestrategie. Maar is dit vandaag nog steeds zo? Nu is zo'n vervlechting niet per se dubieus te noemen. Aanvechtbaar wordt het pas als de voorrechten, die de politieke concerns in het maatschappelijk middenveld genieten, naar hun commercieel-economische bedrijvigheden overwaaien. Als ook in het bankieren en het verzekeren de netwerken van overheidswege een duwtje in de rug zouden krijgen. Dat is echter niet het geval. Toch zijn er situaties te bedenken waarin wel degelijk onrechtmatige vermenging van belangen kan optreden. Een illustratie hiervan is te vinden bij CIBE en STABO, twee commerciële initiatieven in de marge van het katholieke concern. CIBE, opgezet door het Instituut voor Politieke Vorming van de CVP, verkoopt inspraakbegeleiding aan gemeentebesturen. STABO is een studiebureau van de Boerenbond dat onder meer technische bijstand levert bij de opmaak van bijzondere plannen van aanleg. Hoe zit dat dan als een CVP-gemeentebestuur *op grond van de familie-verwantschap* voorrang geeft aan een firma uit eigen politieke kring? Dit schept onfatsoenlijke toestanden, waarvoor in de toekomst geen plaats meer mag zijn.

Van veel groter belang zijn de grensproblemen tussen de politieke concerns en de staat. Anders dan sommigen wellicht verwachten is het niet de uitvoerende macht die aan gebiedsoverschrijding doet en zo voor moeilijkheden zorgt. Het zijn de politieke netwerken die stelselmatig de staat binnenvallen en daarmee aan de oor-

sprong liggen van een aantal ziekteverschijnselen in de Belgische samenleving.

Dat zit zo. In principe moeten regering en ambtenarij toezien op de goede gang van zaken in het maatschappelijk middenveld. Zij leveren een aanzienlijk deel van de middelen waarmee diensten en voorzieningen geproduceerd worden. In ruil daarvoor zijn zij gerechtigd om aan kwaliteitscontrole te doen, bijvoorbeeld in de welzijnszorg. Zij kunnen ook, als het nodig is, bijsturen door de verlangens van zwakke groepen te amplificeren en maatregelen van positieve discriminatie te treffen. Nieuwe initiatieven, die vaak een belangrijke signaalwaarde hebben, kunnen zij bij het opstarten steunen. Als alles goed loopt verhinderen zij op die wijze dat gebrek aan kwaliteit, sociale ongelijkheid en verstarring de belangenbehartiging, de welzijnsvoorzieningen... teisteren. Als alles goed loopt... Dat is niet altijd het geval. De opdringerigheid van de politieke concerns, die ik in het vorig hoofdstuk beschreef, vreet zozeer hun autonomie aan dat regering en ambtenarij die rol niet meer ten volle kunnen spelen. De gevolgen van de gebrekkige gebiedsafbakening laten zich ook voelen op het strikt politieke vlak. De oligopolie van de concerns en hun ruime aanwezigheid in het overheidsapparaat maken hen (en in het bijzonder hun politieke vleugels) in zekere zin ongevoelig voor de spelregels van de democratie. De immuniteit die een partij als de CVP tegenover de sancties van het kiezerskorps ontwikkeld heeft, is daar een illustratie van. Als er sprake is van illegitieme machtsvorming, dan ontspringt zij hier. Wat bijgevolg ontbreekt is een duidelijke demarcatielijn tussen de politieke netwerken en de staat. Dat is een tweede bouw-element, dat in elk hervormingsvoorstel als hoeksteen aanwezig moet zijn.

Vernieuwbouw

Het verhaal loopt stilaan naar zijn einde. De verzuiling is in haar levensloop besproken. Haar opvolgers zijn gewikt, gewogen en te licht bevonden: de schaduwen die zij over Vlaanderen gooien, zijn te groot. Wat er het best in de plaats komt is nog niet helemaal duidelijk. Er zijn alleen wat vage contouren geschetst. Kan het nu nog wat preciezer?

Sociologen voelen zich niet op hun gemak als ze vooruit moeten kijken. Prognoses liggen hun niet. Het uittekenen van hervormingsplannen evenmin. Ik stap dan ook met enige schroom de laatste paragrafen van mijn betoog binnen. Op zoek naar een stukje *social science fiction*.

De activiteiten die de politieke concerns in de non-profitsector ontwikkelen, zijn van vitale betekenis in een samenleving als de onze: politieke en professionele belangenbehartiging, welzijnszorg, onderwijs, sociaal-cultureel werk raken de kern van de democratische verzorgingsstaat. In het verleden kregen zij grotendeels vorm en gestalte in een gebied dat tussen de commerciële markt en de staat gelegen is. Er zijn redenen genoeg om het ook in de toekomst zo te houden. Maar binnen dat maatschappelijk middenveld is vernieuwbouw dringend nodig. Renoveren betekent hier vooral: zuiverder verhoudingen scheppen tussen de organisaties die in de sector diensten en voorzieningen leveren, en de uitvoerende macht. Er is, met andere woorden, behoefte aan een nieuw type van samenwerkingsverband tussen de producenten in welzijns- en cultuurland en de overheid, dat geen ruimte laat voor de vorming van oligopolies. Hoe dat kan, komt nu ter sprake.

In het maatschappelijk middenveld zijn honderden organisaties actief. Veruit de meeste hebben regelmatig met regering en ambtenarij te maken, namelijk voor erkenning, subsidiëring en overleg. Vandaag is het zo dat de overheid daarbij voorrang geeft aan katholieke, socialistische en liberale organisaties. Zij doet dat op grond van plechtige afspraken, die in het verleden zijn gesloten. Deze pacten binden haar. Maar het gaat er niet alleen om dat *pacta sunt servanda*. De overheid ligt gedeeltelijk onder de voogdij van de politieke concerns. Zij is daarom ternauwernood in staat om op eigen kracht aan het status-quo te raken. De toegang tot regering en ambtenarij is bijgevolg enigszins geblokkeerd want vaak uitsluitend gereserveerd voor de organisaties die tot de politieke netwerken behoren. Dat veranderen is de opgave. Nu is, geloof ik, elk hervormingsplan aan twee grenzen gebonden. Het is, vooreerst, niet realistisch te pleiten voor een totale breuk tussen de overheid en haar huidige, bevoorrechte, vennoten. Ook in deze materie zijn mirakels uiterst zeldzaam. Bovendien is het de vraag of zo'n radicale

ingreep *überhaupt* wenselijk is. Evenmin lijkt het me aan te raden de samenwerking tussen de overheid en de leveranciers van, bijvoorbeeld, welzijnsvoorzieningen op een geheel losse basis te vestigen. Het kan niet dat gelijk wie erkenning en subsidiëring zou kunnen opeisen. Er valt gewoon niet te ontkomen aan een zekere mate van regulering, coördinatie en planning. Die zijn niet te verwezenlijken als de sector versnipperd is in een myriade van initiatieven. Tussen beide uitersten (onveranderlijke oligopolies aan de ene kant, een bijna anarchistische manier van werken aan de andere) is er de weg van wat ik het 'gesponsord pluralisme' wil noemen. 'Gesponsord' omdat ook in mijn voorstel regering en ambtenarij slechts een *beperkt* aantal bevoorrechte partners voor erkenning, subsidies en participatie in aanmerking laten komen. Er is evenwel een wezenlijk verschil met de huidige toestand. Dat verschil ligt niet in de hoeveelheid protégés, maar in de aard van de selectie die oligopolievorming uitsluit. 'Pluralisme' anderzijds staat hier voor het streven naar respect voor de *actuele* waardeverscheidenheid in de samenleving. Laat me beide punten nu preciseren.

Wie wordt gesponsord?

De voorrangsregels die vandaag het verkeer tussen de overheid en het maatschappelijk middenveld ordenen, zijn afgeleid uit de levensbeschouwelijke pacten. Er wordt getwijfeld aan hun legitimiteit. Ze zijn, zeggen velen, aan vervanging toe. Die kan uitgaan van de gedachte dat sponsoring door de overheid afhankelijk moet zijn van de maatschappelijke bijdrage die organisaties, verenigingen en initiatieven leveren. Uiteraard is de sleutelterm 'maatschappelijke bijdrage' hier als een variabel gegeven op te vatten: wat hij omvat is ten volle het product van politieke beslissingen. Mijn omschrijving ervan is dan ook noodgedwongen slechts een poging, al richt ik mij bij de invulling van de term zoveel mogelijk op wat de vermoede meerderheidsopvattingen ter zake zijn. Maatschappelijk waardevol zijn dan, denk ik, organisaties die via hun activiteiten in de behartiging van beroepsbelangen, het welzijns- en sociaal-cultureel werk de ontwikkeling van de democratische verzorgingsstaat bevorderen. Dat houdt in dat hun dienst en voorzieningen aan bepaalde kwaliteitseisen voldoen en in hun werking respect tonen voor de

fundamentele democratiecodes en rechtsbeginselen (rechtszekerheid en -gelijkheid, billijkheid, recht op beroep bij sancties). Met deze vereisten als maatstaf is in beginsel een checklist aan te leggen, waarmee bepaald kan worden welke organisaties in aanmerking komen voor erkenning, subsidiëring en participatie in het beleid. Bijgevolg is de opname van, bijvoorbeeld, een vereniging voor volwassenenvorming in het systeem van gesponsord pluralisme een voorwaardelijk gebeuren: zij blijft zolang de organisatie binnen de opgesomde parameters valt.

Ik weet het, deze lijnen lijden vooralsnog aan grote vaagheid. De weg naar het concrete is nog lang. Zo zal het omzetten van de opgesomde vereisten in meetbare verschijnselen zeker geen sinecure zijn. Want hoe is kwaliteit, bijvoorbeeld in het sociaal-cultureel werk, precies te omschrijven? Is niet elke definitie een bron van verarming? Een kwaliteitsbewaking is als term misschien gemakkelijk in de mond te nemen, maar hoe maak je zo'n controle operationeel? Daarnaast rijzen er talloze politieke vragen. Hoever reiken de ambities van de verzorgingsstaat? Wanneer valt een organisatie in haar interne werking beneden het 'democratisch minimum'? Wanneer schendt zij in de verhouding met haar personeel en cliënteel fundamentele rechtsbeginselen? Wie zal, met andere woorden, in al deze zaken de balans ijkken? En wie kan een organisatie met een rode kaart het maatschappelijk middenveld uitsturen? Er zijn geen *passe-partout* antwoorden op deze vragen. Ze vormen de inzet van nooit ophoudende debatten. Elke consensus, als die er al komt, zal voorlopig zijn. Dus zal met iedere hervorming, hoe beperkt ook, een flinke portie strijd en onzekerheid de samenleving en de politiek binnenstromen. Zo bekeken verschijnt de huidige regeling, die al enkele jaren de politieke concerns in leven houdt, eigenlijk als een gemakkelijksoplossing: de rituele verwijzing naar in het verleden gesloten pacten maakt veel gehakketak overbodig. Er is ten slotte ook nog het probleem van de politieke haalbaarheid. De vernieuwbouw kan er niet komen zonder de medewerking van partijen en groepen, die bij zo'n hervorming werkelijk niets zullen winnen. Het is alsof men aan beroepsmilitairen zou vragen om de ontwapening te organiseren.

Problemen genoeg dus. Maar het kan ook moeilijk anders. De

politieke concerns manifesteren zich in vele lagen van het maatschappelijk leven. Wie ze aan banden wil leggen heeft aan lichte chirurgie niet genoeg. Bovendien zal men behoedzaam moeten tewerk gaan. De politieke netwerken zijn zo diep in onze samenleving binnengedrongen dat ze te vergelijken zijn met woekerende klimop op een statige gevel. Ze met één ruk wegscheuren kan het hele gebouw schade berokkenen.

Een ander pluralisme

De laatste twintig, dertig jaar heeft het begrip pluralisme in de Belgische politiek een beperkte inhoud gekregen. Het wijst aan de ene kant op het bestaansrecht van een paar filosofische strekkingen, voornamelijk het katholicisme en de vrijzinnigheid. Daarnaast staat pluralisme voor de erkenning van ideologische, of betere partijpolitieke verscheidenheid. Van die tweede omschrijvingen profiteren in Vlaanderen dan nog alleen de partijen die in het gewestelijk parlement een fractie vormen. Agalev valt daarbuiten. In beide gevallen wortelt de definitie louter in het verleden. Zij ligt verankerd in tegenstellingen, die tot ver in de negentiende eeuw teruggaan. Zo moet pluralisme wel een zeer statisch begrip zijn, ongeschikt om nieuwe vormen van maatschappelijke verscheidenheid in zijn bereik op te nemen. Ook is er het risico van verstarring: als oude tegenstellingen hun betekenis verliezen en 'pluralisme' geleidelijk verschraalt tot een bescherming van lege of halflege hulzen. Het verbinden van erkenning en subsidiëring aan de prestaties op het stuk van kwaliteit, interne democratie en respect voor rechtsbeginselen richt de blik meer op het heden. Een deel van de vergrendeling, die de obsessies met het verleden meebrengt, kan daarmee wegvallen. Dat schept op een tweevoudige wijze kansen op vernieuwing. Wat er aan *actuele* waardeverscheidenheid in onze samenleving aanwezig is, kan ten volle doorbreken. Bovendien zal deze ontwikkeling de politieke concerns en hun deelorganisaties verplichten hun ideologisch profiel te hertekenen, nu met het oog op de toekomst.

Op de proefbank

Vermoedelijk komt het hervormingsvoorstel nog steeds als vrij

academisch over. Die indruk zal wel blijven. Meer dan een vage schets van de ruwbouw kan ik niet geven. Het is één enkele bijdrage, meer niet, in wat een confrontatie van meerdere visies kan worden. Er is bovendien van mijn kant gewoon te weinig vertrouwen met de concrete gang van zaken in het maatschappelijk middenveld om meer in detail te gaan. De volgende stap in het uittekenen van een mogelijke hervorming komt in eerste instantie de mensen uit de sector toe. Toch wil ik nog even op drieërlei wijze de band met de realiteit van vandaag leggen.

Men kan zich terecht afvragen wat de hier gepresenteerde voorstellen precies zouden wijzigen aan de actuele toestand. Ik neem het concern dat de voornaam 'katholiek' draag als voorbeeld. Koepelorganisaties als het ACW, de Boerenbond en Caritas zullen met de meeste van hun aangesloten verenigingen en initiatieven binnen het systeem van het 'gesponsord pluralisme' vallen. Waar zit het verschil dan? Wel, nu nog ligt de rechtvaardiging van hun statuut van bevoorrechte partner van regering en ambtenarij voornamelijk in het verleden: in de pecten, namelijk. Dat zou veranderen. Vanzelfsprekendheden zullen wegvallen, want in de nieuwe situatie zullen deze organisaties hun positie als 'vennoot' van de overheid voortdurend moeten verdienen. Ze zullen het bewijs moeten leveren dat de kwaliteit van hun diensten en voorzieningen aan de opgelegde criteria voldoet. Ook zullen sommige organisaties (de mutualiteiten, bijvoorbeeld) op het stuk van de interne democratie tot nogal wat ombouw verplicht worden. Wat is nu immers de mogelijkheid voor een ziekenfondslid om invloed uit te oefenen op het (politiek) gedrag van de leiding? Is er wel sprake van openbaarheid van bestuur? Hier en daar zullen ook aanpassingen nodig zijn in de arbeidsverhoudingen tussen directie en personeel als nauwlettender op de naleving van belangrijke rechtsbeginselen toegekeken wordt. De katholieke netwerkorganisaties zullen bovendien gedwongen worden om voor zichzelf een nieuwe plaats te veroveren op de 'markt van de waarden', tenminste als het andere, meer op de actualiteit gerichte, pluralisme ingang vindt. De kans bestaat dat zij hier met pijnlijke dilemma's te maken krijgen. Niets belet hun om de oude identiteit, met haar nadruk op christelijke waarden, opnieuw te beklemtonen. Om in die richting een scherper profiel

uit te bouwen en zo afstand te nemen van de concurrenten. Het probleem is echter dat vele scholen, ziekenhuizen en andere instellingen van het katholieke concern bij het werven van leden en cliënten het appèl op strikt christelijke motieven grotendeels achterwege hebben gelaten. Dat manoeuvre verklaart voor een deel hun bijval bij rand- en onkerkelijken. Een intenser mobilisatie van het christelijk gedachtegoed zal een aantal mensen afstoten. Zo'n vermageringskuur kan de gezondheid van het katholiek organisatieleven een flinke klap toebrengen. Een uitweg ligt in het bricoleven van een meer wereldse, aan een gelaïciseerde samenleving aangepaste, *set* van waarden. Daar is men trouwens al een tijdje mee bezig. Dan rijst echter een nieuw risico: dat zodoende de familieband met de Kerk en misschien zelfs met de Christelijke Volkspartij danig verslapt. Het wegvallen van deze steunpunten zal ongetwijfeld pijn doen.

Een volgende bedenking gaat over de vraag wie in het alternatief dat ik voorstel, belast zal zijn met de bewaking van de spelregels in het maatschappelijk middenveld. Van organisaties die in de toekomst bevoorrecht partner van de overheid zullen zijn, wordt verwacht dat zij onder meer op het stuk van geleverde kwaliteit en interne democratie aan de gestelde vereisten voldoen. Aan wie is de controle hiervan op te dragen? Er valt voor elk domein (sociaal-cultureel werk, welzijnzorg...) te denken aan een instantie die is samengesteld uit vertegenwoordigers van de ambtenarij, van de *professionals* en van de gebruikers. In sommige landen is dit type van semi-autonoom controleapparaat al werkzaam in de mediasector. Uiteraard heeft het niet veel zin de vertegenwoordigers van de drie opgesomde groepen te laten aanduiden door de politieke concerns. Zo'n 'hervorming' zou niet veel meer zijn dan een nieuwe ronde van de carrousel, een kermistuig waarmee de Belgen naar het schijnt goed vertrouwd zijn.

Een laatste stap, weg uit het louter theoretisch kader, brengt mij op de kwestie van het opstarten van een eventuele hervorming.

Waar beginnen? De sleutel ligt bij het katholiek en socialistisch concern. Van het eerste moet niet verwacht worden dat het hervormingen zal propageren die zijn oligopolie-macht beschadigen. Harakiri plegen ligt niet in onze politieke gebruiken. De socialis-

ten staan voor een heel andere uitdaging. Bevredigend is hun huidige positie niet. Het leven in de schaduw van de katholieke reus is niet zo aantrekkelijk. Aan de andere kant vinden vele socialisten hun statuut van beschermde minderheid niet zo oncomfortabel. Het garandeert hun op vele terreinen het vitale levensminimum aan subsidies en mandaten. Raken aan het status-quo kan hen, zo vrezen zij, zwaar op de tocht zetten. In ieder geval is het uitgesloten dat een van beide tot eenzijdige ontwapening zal overgaan. Ofwel zullen externe krachten hen dwingen tot het bespreken van alternatieven voor de huidige toestand. Ofwel zullen zij, in het besef dat de ontsporing van de politieke concerns de hele samenleving in de gevarenszone brengt, tot multilaterale besprekingen overgaan. (Maar hoe reëel is die mogelijkheid?) Een domein dat zich leent tot ingrijpend experimenteren is het sociaal-cultureel werk. De bewustwording dat de kosten van het cultuurpact al enige tijd de baten overtreffen is immers in ruime kring doorgedrongen. Daarmee is wellicht de basis gelegd voor een opening in het denken over het sociaal-cultureel Vlaanderen van morgen. Helemaal vooraan op de agenda van de besprekingen zal de kwestie van wat ik eerder de politieke rekenkunde noemde moeten staan. Men kent de grove vertekeningen die de *Belgian arithmetics* meebrengt: mandaten in vele beheers- en overlegorganen zijn grotendeels gereserveerd voor organisaties die aanleunen bij de politieke concerns; het werken met het systeem-D'Hondt vergroot nog aanzienlijk het aandeel van de CVP en haar bondgenoten. Elke hervorming zal de uitschakeling van deze zeer verengde visie op pluralisme en democratie als minimum- én urgentieprogramma moeten inschrijven.

Hoe beginnen? Het is niet zo dat het klimaat in Vlaanderen ongunstig is voor het openen van een brede discussie over de maatschappelijke organisatie van dit gewest. Nu de zoektocht naar politieke autonomie voor de Vlamingen op enig succes is uitgelopen, groeit bij hen de behoefte aan een herkenbare nationale identiteit. Vlaanderen doet nu aan versnelde *identitybuilding*. Vragen als 'welke politieke cultuur voor Vlaanderen?' en 'is hier eenheid in verscheidenheid mogelijk?' zitten zeer dicht bij de problematiek die in mijn essay aan de orde is. Ontwikkelingen aan liberale zijde werken de drang om over de toekomst van de politieke concerns te pra-

ten nog in de hand. De liberalen, voor wie een sterk netwerk altijd al een onbereikbaar doel is geweest, weten best dat de bezuinigingsoperaties die zij uitlokken, na verloop van tijd de financiële slagkracht van het katholieke en het socialistische concern zullen aantasten. Zij zullen niets doen om hen voor de *fall out* van de inleveringspolitiek te beschermen. In de versoberingsstaat die in de maak is, zal het lot van de politieke netwerken bijgevolg onzekerder zijn dan nu. Ook dat kan de nood aan een ruim debat vergroten. Bepaalde ontwikkelingen in de politieke concerns zelf roepen problemen op. De spanningen tussen de economisch-commerciële ondernemingen en de andere netwerkorganisaties nemen toe. De bankiers en verzekeraars in het ACW, de Boerenbond... staan in hun sector onder zware druk om meer nog dan vroeger in hun activiteiten uitsluitend met economische overwegingen te werken. De concurrentie dwingt hen daartoe. Maar de vervlechting van een CERA, een BAC, een Prévoyance Sociale met politieke en parapolitieke organisaties bindt hen tegelijkertijd aan niet-economische imperatieven. Het is de vraag hoe lang zo'n dilemma te trotseren is.

Nu en dan verliezen maatschappelijke structuren snel veel van hun onwrikbaarheid. Zij gaan als het ware over van een vaste naar een vloeibare toestand. Precies op dat moment zijn ze plooibaar en is verandering-in-de-diepte mogelijk. Het zou kunnen dat zo'n fase in het leven van de politieke concerns aangebroken is. Wie aan hervormingen denkt moet deze gelegenheid volop aangrijpen.

DE POLITIEK VOORBIJ

Een blik op
de jaren negentig

Woord vooraf

Er is iets vreemds aan de hand met de democratie. Op vele plaatsen in de wereld groeit haar aantrekkingskracht. Tegelijkertijd rijzen er in haar historische biotoop, West-Europa en de Verenigde Staten, twijfels over haar vitaliteit. De scepsis is niet ongegrond, want in tal van landen vertoont de democratie sporen van ernstige slijtage. De symptomen zijn bekend: tussen burger en politicus ligt een diepe kloof, verkiezingen wekken nauwelijks nog enthousiasme, problemen als werkloosheid en openbare schuld blijven onopgelost, het vertrouwen in de staat en in alles wat ermee geassocieerd wordt, is in vrije val.

Reacties zijn niet uitgebleven. Er wordt gewerkt aan de herwaardering van het parlement, aan partijvernieuwing, aan de modernisering van het openbaar bestuur en aan het herstel van het politiek fatsoen. Dat zijn stuk voor stuk lovenswaardige projecten. Maar deze vorm van renovatie gaat niet ver genoeg. Er is in de politiek een geruisloze mutatie aan de gang, die andere en meer ingrijpende maatregelen noodzakelijk maakt. Dat is de stelling die als een rode draad doorheen *De politiek voorbij* loopt. De argumentatie wordt in drie stappen ontwikkeld. Deel één vertrekt van de gangbare diagnoses over 'de kloof' om dan de aandacht te verleggen naar ontwikkelingen die vanuit de diepten van de samenleving de politiek binnendringen. Deel twee is een zoektocht naar wat beweegt in het hart van de democratie. Het spreekt over de vervaging van de grenzen tussen parlement, regering, magistratuur, media, bedrijfsleven en wetenschap. Het wijst ook op de komst van een heel nieuw type van politieke besluitvorming, namelijk horizontaal bestuur, waarbij de rol van de beroepspoliticus gron-

dig van aard verandert. In het derde deel wordt geraden naar hoe de democratie, gegeven de radicale wijzigingen in de politiek, er morgen kan uitzien.

In het boek wordt een wat ongewoon procédé gebruikt: trends die zich vandaag zeer aarzelend aandienen, worden resoluut doorgetrokken – alsof er al zekerheid zou zijn over hun verdere ontwikkeling. Zo is deze bundel meer een oefening in giskunde dan een op harde bewijzen rustende uiteenzetting.

Het illustratiemateriaal komt voornamelijk uit Vlaanderen. Wat in dit gewest gebeurt, is echter ook elders in het Westen aan te treffen. Soms zal het betoog, wanneer recente literatuur uit binnen- en buitenland besproken wordt, in enigszins abstracte termen verlopen. Maar ook de *Burgermanifesten* van Guy Verhofstadt en de Bistel-computer van Wilfried Martens, 24 november 1991 en de Amerikaanse presidentsverkiezingen van het jaar 2000, het Vlaams Blok en de Antwerpse Seefhoek, MTV en het Internationaal Muntfonds, Renault en Greenpeace zullen de revue passeren.

Deel 1

ASPECTEN
VAN EEN CRISIS

De politiek loopt mank. Dat is in België zo, en het is ook in vele van onze buurlanden het geval. Een van de symptomen is de crisis in de verhouding tussen bevolking en politici. De malaise treft echter niet alleen de partijen, de regering en het parlement. Ze zit veel dieper. De hele publieke sector is bij velen in ongenade gevallen. Zelfs de rechters zitten op de schopstoel. De *civil society*, zoals dat in het Engels heet, leeft blijkbaar in onmin met haar overbuur, de staat en alles wat ertoe gerekend wordt. Hoofdstuk 1 legt een inventaris aan van wat er over die tweevoudige kloof aan diagnoses circuleert. In een tweede hoofdstuk wordt het perspectief verruimd. De aandacht valt dan op ontwikkelingen die vanuit de samenleving de politiek binnendringen en burgers en bewindslui uit elkaar drijven. Ook voor de kritiek op de staat zoekt hoofdstuk twee naar minder voor de hand liggende verklaringen.

De kloof

In Vlaanderen was 1992 het jaar van ‘de kloof’. De stembusuitslag van 24 november 1991 had volgens velen de bevestiging geleverd van wat al een tijdje werd gevreesd: dat het contact tussen kiezers en verkozenen grotendeels verloren was gegaan. Maandenlang debatteerden politici, journalisten en bezorgde burgers over oorzaken en gevolgen. De toonzetting van de commentaren was somber: nooit eerder, zei men, was de breuk tussen de politici en de bevolking zo groot. Die dramatiserende lezing van de toestand maakte uiteraard diepe indruk. Maar was zij wel correct? Nu 24 november 1991 verder van ons afligt, is wellicht een iets rustiger evaluatie te maken.

Het beeld van ‘de kloof’, hoe aantrekkelijk ook, zorgt voor verwarring. Het moet dienen om te veel problemen, oude én nieuwe, een naam te geven. Spreken van een kloof is zeggen dat burgers en politici in gescheiden werelden leven, aan twee kanten van een grens. Dat wordt terecht betreurd. Maar eigenlijk is zo’n scheidingslijn een vast gegeven in wat men een representatieve democratie noemt. Ze ontstaat zodra kiezers zich door enkele honderden mannen en vrouwen in een gemeenteraad, een parlement en een regering laten vertegenwoordigen. Komt daarbij, in het geval van België, dat de eeuwige zoektocht naar compromissen de burgers sowieso op afstand houdt. Het geven-en-nemen waarop een pacificatiepolitiek rust, lukt slechts als de compromismakers over een ruime bewegingsvrijheid beschikken. Bijgevolg wordt van de kiezers verwacht dat zij gewillig toekijken, liefst van heel ver. De verhouding die de politieke partijen met hun aanhang zoeken, leunt dus op een vleugje ideologie, op veel dienstbetoon en op een grote dosis lijdzaamheid van de kant van de burgers.

Het bestaan van die kloof geeft niet altijd problemen. De jaren vijftig leveren daarvan een treffend voorbeeld. Er vielen toen nauwelijks klachten over de verhouding tussen burgers en politici te beluisteren. De bevolking vertoonde in haar gedrag, tot grote tevredenheid van de politieke leiders, de gewenste mengeling van mobiliseerbaarheid en afstandelijkheid. Zij betoogde als haar dat gevraagd werd en trad terug als de leiders zich in conclaaf begaven. Blijkbaar was er in die jaren ook grote overeenstemming tussen de politieke agenda en wat de publieke opinie bezighield. Dat kwam tot uiting in de massale steun voor de drie traditionele partijen bij de parlementsverkiezingen van 1958: zij totaliseerden in Vlaanderen 94 procent van de stemmen. In de maatschappelijke context van die tijd was dat te verwachten. De oorlog had in België grote verwoestingen aangericht en de gedachte had wortel geschoten dat de wederopbouw van het land slechts mogelijk was als de bevolking bereid was de politieke leiders te laten begaan. Bovendien zorgde de Koude Oorlog ervoor dat kritiek op de gang van zaken in onze politiek eigenlijk 'niet hoorde'. Zwijgen over wat er misging, was een vorm van westers patriottisme. De jaren vijftig waren, ten slotte, getekend door economische slapte en structurele werkloosheid. Sociologen weten dat velen zich in zo'n situatie liever gedeisd houden.

In de jaren zestig veranderde het klimaat. Een voor een vielen de gronden voor de passiviteit van de burgers weg. De wederopbouw van het land was voltooid. Het rode gevaar leek minder dreigend. En er was economische groei op komst. Kortom: de cultuur van de volgzzaamheid kwam onder druk te staan. De jongeren waren de hevigsten bij de bestorming van de muur die de politieke klasse rondom zich had opgetrokken. Ze deden dat vooral op de universitaire campussen, maar daar niet alleen. Het maandblad van de CVP*-jongeren schreef in 1968: 'Het parlementair stelsel werkt gebrekkig; het partijwezen is ondoorzichtig en er bestaat zeer geringe mogelijkheid voor de burger om zinvol aan het politieke leven deel te nemen.' Een jaar later publiceerden diezelfde CVP-jongeren de resultaten van een enquête bij zo'n dertienhonderd Vlaamse leeftijdsgenoten. Een meerderheid van de geïnterviewden, zegt het rapport, zag de politieke partijen 'als een voor hen ontoe-

gankelijke wereld, voorbehouden aan een kleine club van ingewijden, die doelstellingen nastreven die niet noodzakelijk parallel lopen met de belangen van de gemeenschap'. Dat kan toch ook als een definitie van 'de koof' gelden? Het ongenoegen liet zich eveneens voelen in de uitslag van de parlementsverkiezingen van 1965 en 1968. Het aantal blanco- en ongeldige stemmen nam met bijna 100.000 eenheden toe. En het aandeel van de traditionele partijen in het kiezerskorps slonk tot tachtig procent. De politici reageerden, zij het voorzichtig. Aan het slot van de regeringsverklaring die hij in juni 1968 voor het parlement bracht, zei eerste minister Gaston Eyskens: 'De huidige contestatiebeweging die in talrijke Europese landen naar voren treedt, is waarschijnlijk slechts de uitdrukking van een toegenomen verlangen om inspraak te bekomen.' De PVV ging een stap verder. In het voorjaar van 1970 liep haar 'Operatie voor een Levende Democratie' van stapel. Met deze actie verbond de PVV zich ertoe in alle gemeenten een gesprek met de burger op gang te brengen. Deze 'unieke vorm van participatie' zou dan de gegevens leveren voor een partijprogramma dat bij de wensen van iedereen zou aansluiten. De hoogtijd van de inspraakslogan kwam evenwel in de maanden september en oktober van 1970. De campagne die aan de gemeenteraadsverkiezingen van 11 oktober 1970 voorafging, overspoelde de kiezers met beloften van grotere medezeggenschap. Het zou, zo bleek nadien, bij mooie woorden blijven.

De signalen die de kiezers uitstuurden droegen echter meer dan alleen een vraag om meer zeggenschap. Tussen 1961 en 1968 won de Volksunie 325.000 kiezers. Het Brusselse Front Démocratique des Francophones (FDF) en het Rassemblement Wallon* (RW) boekten samen een even hoge winstscore. De spectaculaire aanwas van deze partijen is in die jaren geïnterpreteerd als het product van losgebroken communautaire spanningen. Honderdduizenden Belgen, zo luidde het, lieten zich leiden door flamingantische, Brussels-francone of wallingantische gevoelens. Wat de traditionele partijen op de politieke agenda plaatsten, voldeed velen blijkbaar niet meer. Er was ten noorden en ten zuiden van de taalgrens vraag naar een nieuw België en dat hadden de meeste politici nog niet opgemerkt. Er waren ook andere interpretaties van de stembusuit-

slag, maar die bleven bijna onopgemerkt. Zo toonde een ULB-enquête bij meer dan vierduizendvijfhonderd kiesgerechtigden aan dat slechts twee op drie VU-kiezers de communautaire kwestie als achtergrond voor hun keuze opgaven. Bij het RW-FDF was het aandeel van die groep nog kleiner (50 procent in Wallonië, 58 procent in Brussel). De aantrekkingskracht van deze drie formaties lag voor sommige kiezers blijkbaar elders. Een stem voor VU, FDF of RW weerspiegelde eveneens de verwachting dat zij als jonge partijen volop aandacht zouden hebben voor nieuwe agendapunten, die alle te maken hadden met wat men de kwaliteit van het leven was gaan noemen: decentralisatie, lokale autonomie, schaalverkleining, milieuzorg. Ook hierin liepen de agenda van de politici en die van de kiezers niet langer synchroon.

De kloof tussen burgers en politici bestaat, net zoals de Grand Canyon, uit meerdere lagen. Er is de afstand tussen kiezers en verkozenen die in een democratie van het representatieve type altijd aanwezig is. De compromisvorming op zijn Belgisch verhelpt dat niet, wel integendeel. Het bestaan van die kloof kan jarenlang onbesproken blijven. De burger schikt zich in zijn rol van toeschouwer. Soms echter verzwakken de gronden waarop de lijdzaamheid rust, zoals een vijfendertig jaar geleden gebeurde. Dan komt ergernis in de plaats van berusting. Het probleem groeit als de politieke agenda niet meer aansluit bij wat de burgers belangrijk vinden. Beide groepen belanden dan in een spiraal van wederzijdse beschuldigingen. De kiezers wordt onverschilligheid, profiteursmentaliteit en gezeur verweten. In de bevolking wordt geklaagd over het ondermaats presteren en de falende beroepsethiek van wie als mandataris met politiek bezig is. Dat was zo in de jaren zestig. Dat is vandaag opnieuw het geval. Een verschil is nu wel dat de burgers zich met hun ongenoegen niet alleen meer tot de verkozenen richten, maar de overheid in al haar gedaanten tot mikpunt nemen. Er is dus toch iets nieuws aan de gang.

1. De kiezers van het jaar 2000

Velen in de bevolking ervaren hun relatie met de politici als ge-

stoord. Zij zijn teleurgesteld in hen die beroepshalve aan politiek doen. Voor die burgers liggen er verschillende wegen open. Een Amerikaanse politicoloog, Albert Hirschman, heeft deze routes in zijn *Shifting Involvements* (1982) in kaart gebracht. Hij noemt ze: *exit*, *voice* en *loyalty*. *Exit* is het wegvluchten in onverschilligheid, een soort emigratie uit de politiek. Verzet via openlijke kritiek en contestatie (*voice*) is een tweede mogelijkheid. *Loyalty*, ten slotte, is een vorm van afwachten: men is niet gelukkig met het optreden van de politici, maar men hoopt op beterschap en geeft ze nog even respijt.

Tussen vlucht en verzet

De uittocht uit de politiek is geen nieuw verschijnsel. Toch bestaat het gevoel dat het voor meer mensen dan vroeger allemaal niet meer hoeft. De politiek onverschilligen vormen nu zelfs 'de grootste partij', zo is in zwaarmoedige krantenstukken te lezen. Er kan wat optisch bedrog in het spel zijn: politieke apathie heeft aan zichtbaarheid gewonnen, want ze wordt meer dan vroeger in opiniepeilingen en enquêtes gemeten en geteld. Maar er zijn wel degelijk tekenen van een zekere moeheid. De roep om de afschaffing van de stemplicht is er één van.

Het zou om een voorbijgaand fenomeen kunnen gaan. In de politieke wetenschap circuleert de stelling dat politiek engagement op cyclische wijze evolueert. Hevige betrokkenheid met de politiek wisselt, zoals ebbe en vloed, af met veralgemeende desinteresse. Die continue slingerbeweging is nauw verbonden met het op- en neergaan van de economische toestand. Zo brengt een recessie onzekerheid en dat veroorzaakt een zich terugplooien op de microwerelden van het gezin, de buurt en de vriendengroep. Maar er speelt nog iets anders. Velen die politiek bedrijvig worden, lopen brandwonden op. Want politiek engagement geeft niet altijd genoegdoening. Genereuze hervormingsplannen blijken onuitvoerbaar. Instellingen die men op de afbraaklijst had gezet, vertonen een onverwacht grote taaiheid. En vooral: politieke inzet is een arbeidsintensieve en tijdverslindende bezigheid. Van Oscar Wilde is de uitspraak: *'Socialism will never work, it takes too many evenings.'* Al die frustraties doen de dadendrang gevoelig dalen. Het gevolg kan

zijn dat een hele generatie (letterlijk) naar haar thuisbasis terugkeert en elke politieke activiteit schuwt. Dat is wat zo'n vijftwintig jaar geleden is gebeurd. Sommigen hebben tijdens de hemelbestorming van de jaren zestig een kater opgelopen. Sindsdien likken zij in kleine kring hun wonden. Na verloop van tijd kan de slinger dan wel weer de andere richting uitgaan. Kijk naar het voormalige Tsjecho-Slowakije op het einde van de jaren tachtig: slechts met het aantreden van een generatie die niet zelf ervaren had dat elke hervormingspoging tot mislukken gedoemd was, kon de zucht naar verandering voldoende kracht ontwikkelen. In die visie wisselen apathie en activisme elkaar af, op het ritme van de 'politieke seizoenen'. Toch komt die uitleg als te optimistisch over. Voor velen volgt de uittocht van de politiek niet op een periode van hevige betrokkenheid. Hun onverschilligheid heeft vaak te maken met het wegvallen, stukje voor stukje, van wat de mensen in het verleden aan de politiek bond: een beetje ideologie en een heel pak dienstbetoon. Zo gezien is de emigratie uit de politiek vermoedelijk iets van lange duur. Wat er ook van zij, het wegvlugten in apathie brengt in ieder geval grotere onvoorspelbaarheid in het politieke leven. De stemplicht houdt in dat ook de lauwe kiezers een bulletin invullen en niemand weet op voorhand in welke richting hun potlood zal gaan. Het is goed mogelijk dat onverwachte successen, zoals dat van Rossem in november 1991 en van Waardig Ouder Worden in juni 1994, nog dikwijls zullen voorkomen.

Er zijn in Vlaanderen tienduizenden mensen te vinden bij wie *voice* het wint van *exit*. Zij leggen zich niet neer bij de vaststelling dat politici en burgers van elkaar weggroeien. Hun teleurstelling over de gang van zaken in de politiek leidt niet tot demobilisatie. Soms zijn zij te vinden in de marge van de traditionele partijen en bewegingen, aarzelend tussen hoop op beterschap (*loyalty*) en regelrechte contestatie. Anderen sluiten aan bij jonge partijen, werken in de nieuwe sociale bewegingen of militeren in actiegroepen. Ook in de jaren zestig hebben velen de aanval boven de terugtocht verkozen. Maar toch klinkt de kritiek vandaag anders dan toen. Meer scholing (via het onderwijs, de sociaal-culturele organisaties en de media) heeft tot grotere weerbaarheid geleid. Velen vatten beter en, vooral, sneller de kern van een dossier. Hun assertiviteit

is toegenomen. Dat brengt spanningen in hun relatie met de politici.

Tussen *exit* en *voice* ligt een gedrag dat berust op een losse, voorwaardelijke band met partijen, politici en bewegingen. De grote mobilisatie van de laatste jaren (de vredesmarsen, de betogingen voor verdraagzaamheid) werden voor een groot deel gedragen door wat men een ééndagsmilitantisme kan noemen. Het ging meestal niet om een duurzaam engagement. Pogingen om deze marcheerders op een blijvende wijze in politieke acties te betrekken, zijn meestal op een mislukking uitgelopen. In deze groep zitten ook de aanhangers van de one-issue bewegingen. Zij laten zich slechts door één thema (milieubescherming, ontwapening...) tot politieke inzet verleiden. De Leuvense socioloog Rudi Laermans heeft op een daarmee verwant verschijnsel gewezen. Actiegroepen als Artsen zonder Grenzen en Greenpeace drijven op een beperkt aantal, vaak professionele medewerkers en op een ruime groep van leden-dona-teurs. Verregaande inzet wordt van die laatsten niet verwacht: een maandelijkse of jaarlijkse storting is genoeg. *It doesn't take too many evenings*. Het is het engagement van de lopende bankopdracht: afstandelijk en altijd opzegbaar. Ook in hun gedrag zit een hoge dosis onvoorspelbaarheid. Voor een aantal organisaties die in de politiek opereren (partijen, vakbonden...) is dit trouwens een zorgwekkende evolutie. Een ononderbroken inzet van talrijke militanten was de brandstof waarmee zij zich draaiende hielden. Nu dreigt dat weg te vallen.

Het einde van de partijtrouw?

Grote verschuivingen in de stembusresultaten kwamen in Vlaanderen vroeger nauwelijks voor. Keuzebestendigheid kenmerkte het electoraat. Dat kwam in menig opzicht tot uiting. De invoering van het vrouwenstemrecht in 1948 (waardoor het aantal kiezers in één klap verdubbelde) veroorzaakte geen opmerkelijke wijzigingen op het electoraal scorebord. Ook de continue, want demografische vernieuwing van het kiezerskorps had weinig of geen consequenties. Ouderen verdwenen en jongeren kwamen in de plaats, maar de invloed daarvan bleef beperkt. Dat was zo omdat politieke voorkeuren door ouders als een soort erfgoed aan hun kinderen werden

doorgegeven. Bovendien was de politieke levensloop van een meerderheid van kiezers gekleurd door partijtrouw. Men bleef, met andere woorden, levenslang binnen de eigen politieke familie. Er is nu op een paar van deze punten verandering op komst. Zo is de familiale overdracht van politieke opinies aan het verzwakken. Precieze en veralgemeenbare cijfers daarover zijn er (nog) niet. Wel stelden Jaak Billiet en ikzelf in een enquête bij Leuvense eerstejaars vast dat slechts 53 procent van deze jongeren op 24 november 1991 eenzelfde politieke voorkeur als hun vader had uitgedrukt. In 1985 bedroeg dat nog 60 procent. Het ISPO-onderzoek van Marc Swyngedouw, Jaak Billiet en Ann Carton bevat gegevens over dat andere kenmerk, de partijtrouw. De studie, waarover verslag is uitgebracht in *Kiezen is verliezen* (1993), wees uit dat tussen 1987 en 1991 zowat een derde van de Vlaamse kiezers (of iets meer dan 1.200.000 stemgerechtigden) van partij veranderd is. In een tussentijds rapport schrijven de onderzoekers: 'Dit is spectaculair hoog. Ter vergelijking, tussen 1985 en 1987 was dit 13 à 16 procent'. De keuzebestendigheid, die in het verleden zo opvallend aanwezig was, is niet los te zien van het verschijnsel van de verzuiling. Lidmaatschap van en onderdompeling in het katholieke of socialistische verenigingswezen brachten een stevige band met de partij van de eigen zuil met zich mee. Er zijn in die omkadering van de kiezer drie veranderingen opgetreden. Enkele zuilorganisaties zijn, zij het meer aan socialistische dan aan katholieke zijde, verdwenen of verzwakt. Hun rol als doorgeefluik van politieke opinies is gespeeld. Vele Vlamingen zijn bovendien niet langer met één enkele zuil verbonden: hun lidmaatschappen zijn veelkleurig. Zij kiezen in grotere mate dan vroeger à la carte. Maar belangrijker nog is dat vakbonden, ziekenfondsen en andere verzuilde verenigingen er minder in slagen hun leden of cliënten aan één enkele politieke partij te binden – als zij dat al zouden willen doen. Het is, bijvoorbeeld, zeer onzeker geworden of het lidmaatschap van de socialistische vakbond of mutualiteit ook het kiezen voor de SP met zich meebrengt. Ook de vaste band tussen kerkelijkheid of studeren in het katholiek onderwijs en een CVP-stem is zeldzamer geworden.

Nu is het niet gemakkelijk om de ontwikkelingen in het kiezerskorps exact in te schatten. Wordt het geregeld wisselen van partij

een constante? Als dat zo is, dan sluipt er wel erg grote onvoorspelbaarheid de verkiezingen binnen. Maar het is ook mogelijk dat de meesten een langdurige relatie aangaan met de partij waarvoor zij in november 1991 of in juni 1994 voor het eerst gekozen hebben. In dat geval is er, na een moment van ontrouw, wel weer sprake van partijtrouw. Zoiets heeft zich in het begin van de jaren zestig voorgedaan, althans in een gedeelte van het kiezerskorps. Tussen 1961 en 1965 stapten honderdduizenden Vlaamse kiezers plots over naar de PVV*. Velen daarvan zijn deze partij nadien trouw gebleven. Het is afwachten of de geschiedenis zich vandaag op dat punt zal herhalen. Vast en zeker, zeggen sommige waarnemers. Zij spreken van een hergroepering van politici en kiezers aan weerszijden van een geheel nieuwe waterscheiding. Wel verschillen zij van mening over het traject van die jonge breuklijn. In het debat dat daarover gaande is klinkt vooral de argumentatie van VUB-socioloog Mark Elchardus (in *Samenleving en politiek*, 1994-1) op het eerste zicht vrij aantrekkelijk. Hij situeert de aan de oppervlakte komende scheiding rond verschillen in opvatting over burgerschap, solidariteit, verdraagzaamheid en persoonlijke vrijheid. Ik laat hem even aan het woord: er zijn '... enerzijds degenen die het individu beschouwen als de basiseenheid van het politieke bestel, democratie gelijk stellen met het optellen van individuele preferenties, solidariteit willen beperken, individuele vrijheid beschouwen als louter een kwestie van de afwezigheid van beperkingen en etnische en culturele diversiteit zo sterk mogelijk willen beknotten; anderzijds degenen die de groep of de verbondenheid tussen individuen beschouwen als de grondslag van politiek en samenleving, (...) solidariteit belangrijk achten, diversiteit niet afwijzen en gevoelig zijn...' voor collectieve grenzen aan de persoonlijke vrijheid. De prognose is dat het kiezerskorps zich al enige tijd aan het herschikken is op grond van deze ideologische tegenstellingen. Dat zou het heen-en-weer geloop bij verkiezingen moeten doen afnemen en de voorspelbaarheid weer groter maken.

Ik betwijfel of zoiets in de nabije toekomst te verwachten is. Het door Elchardus geschetste scenario vereist alvast dat ook het partijwezen in functie van de nieuwe breuklijn herschikt wordt. Er zijn van zo'n herverkaveling nog maar enkele zwakke indicaties te

bespeuren. De ombouw van de liberale partij is er een van. Maar er is meer. In het verleden lag het kiesgedrag van velen verankerd in de zuilorganisaties waarvan zij lid of cliënt waren. Vakbond, ziekenfonds, schoolnet van dezelfde kleur stuurden eenvormige signalen uit. Zal een nieuwe breuklijn ooit nog zo'n ankerplaats verwerven? Of breekt voorgoed het tijdperk van de vlottende kiezer aan?

Wie een beeld van het huidige kiezerskorps naast de vergeelde foto's van de jaren vijftig en zestig legt, ziet opmerkelijke verschillen. Er zijn nu meer mensen die met hun rug naar de fotograaf gekeerd staan. Zij zijn de facto uit het politiek bestel weggetrokken. Anderen behoren tot de categorie van wat men de 'nieuwe burgers' kan noemen: hun politiek engagement is getekend door afstandelijkheid en argwaan, weerbaarheid en contestatie. Van allen is nauwelijks voorspelbaar hoe zij reageren op wat er in de politiek gebeurt. Zij lopen, bij wijze van spreken, op de foto heen en weer. En elk van deze kenmerken bemoeilijkt de relatie met de politici. Hier is nog niets gezegd over de achtergronden van deze ontwikkelingen. Dat gebeurt pas in hoofdstuk twee. Eerst zwenkt de camera in de richting van de politici.

2. De politicus als verdachte

De verhouding tussen burgers en politici is verstoord. Problemen in een relatie zijn echter zelden aan slechts een van de ruziënde partijen te wijten. Men bekijkt best alle betrokkenen. Dat moet ook hier. Want aan de kant van de politici is eveneens een en ander aan het schuiven gegaan. Vaak hoort men zeggen dat juist zij de grootste verantwoordelijkheid dragen voor het ontstaan van 'de kloof'. Politici zouden nauwelijks luisteren naar wat de mensen hen te vertellen hebben. Bovendien, zo wordt beweerd, presteren zij ondermaats. En met hun beroepsethiek is het slecht gesteld. Eertijds was het beter. Hoe gerechtvaardigd is dit verdicht?

Het probleem is dat wie de politici van vandaag vergelijkt met die van gisteren, nogal eens de neiging heeft om het verleden te idealiseren of zich alleen de hele grote figuren (een Gaston Eyskens, een Theo Lefèvre) te herinneren. Dat veroorzaakt bijziendheid. De

realiteit is anders. De mandatarissen van nu zijn over het algemeen beter geschoold en beter omringd dan vroeger het geval was. Er wordt door velen ook hard gewerkt. Wat wellicht wel speelt, is het natuurlijke slijtageproces waaraan elke generatie van politici onderhevig is. Een nieuwe lichting gaat gewoonlijk zo'n twintig jaar mee. Dan valt haar veerkracht weg. De nieuwkomers van 1944-1945 waren op het einde van de jaren zestig *à bout de souffle*. Dat de relaties tussen bevolking en politici in die periode wat verzuurden zal ook daarmee te maken hebben. De bewindslui die in het begin van de jaren zeventig het roer overnamen, worden nu op hun beurt als versleten ervaren. Dat verwekt irritatie en wantrouwen.

De stelling dat het politiek onfatsoen hand over hand toeneemt is betwistbaar, want althans voor de meeste mandatarissen onvoldoende bewezen. Er is weliswaar veel te doen over duistere praktijken bij het inzamelen van geld voor de partijen. Daar is een en ander verkeerd gelopen. Bij sommigen zijn op dat stuk de ethische reflexen beetje bij beetje afgestorven. Zo'n normvervaging gaat heel geleidelijk. Men probeert eens iets. Als in de onmiddellijke omgeving geen knipperlichten branden, wordt een tweede stapje gezet. Men ziet bovendien dat andere partijen ook aan het ritselen zijn en zo valt na verloop van tijd de zelfcensuur weg. Vaak geven deze smokkelaars zich niet eens rekenschap van wat er met hen aan het gebeuren is. De verbazing waarmee zij reageren op persberichten of op bezoeken van onderzoeksrechters, is wellicht niet eens geveinsd. Toch is ook dat schuinsmarcheren niet helemaal nieuw. Wel is het zo dat de politieke partijen nu erg veel geld nodig hebben, veel meer dan vroeger. Als de band met de kiezer nog nauwelijks op ideologie en overtuiging te vestigen is, moet noodgedwongen op commercieel ontworpen en dus dure publiciteit overgeschakeld worden.

Goed, enkele politici hebben op onbehoorlijke wijze geld aange trokken. Maar veralgemening blijft uit den boze. En wie a zegt, moet ook b zeggen. Voor het bedrijven van corruptie moet men met z'n tweeën zijn. Als een politicus smeergeld aanneemt, is er toch altijd iemand die het hem of haar heeft aangeboden? Waarom laat de publieke opinie die iemand meestal buiten schot? Geldt voor, bijvoorbeeld, aannemers een andere fatsoenscode?

Er is ook het nieuwe fenomeen van het 'overlopen'. Dat mandatarissen vreemdgaan en zomaar naar een andere partij overstappen, ligt niet goed bij velen in de bevolking. Maar de burger moet weten wat hij wil. Wie applaudisseert voor de advocaten van de politieke herverkaveling, moet aanvaarden dat sommige verkozenen hun partij voor een andere inruilen. Men kan de zes, zeven partijen en partijtjes van vandaag niet tot een drietal grotere formaties laten versmelten als iedereen stijf op zijn plaats blijft zitten. Wel zou het van goede manieren getuigen als wie aan de stoelendans meedoet, zijn mandaat ter beschikking zou stellen. Halverwege het spel van kamp veranderen en het parlementair of gemeentelijk zitje meenemen, staat niet netjes.

Belangrijker is het verwijt dat de meeste politici van vandaag bitter weinig beginselvastheid vertonen. Hun bereidheid om compromissen te sluiten zou een nooit geziene omvang aangenomen hebben. De afstand tussen woord en daad, tussen principes en vergelijk zou groter zijn dan ooit. Is dat werkelijk zo? Elke vergelijking met het verleden loopt mank. De zucht naar compromissen is niet van jaar tot jaar geregistreerd en in een mooie curve uitgetekend. Wat men wel kan zeggen, is dat de toegeeflijkheid van politici al veel vroeger voor felle beroering heeft gezorgd. Dat de leiding van de CVP in juli 1950 bereid was om de troonsafstand van Leopold III te aanvaarden, veroorzaakte bij de aanhang een ware revolutie tegen de eigen voormannen. Enkelen van hen, onder wie Gaston Eyskens, zijn voor een interne 'rechtbank' verschenen. Een langdurig verblijf in de woestijn was hun straf. Hoe is er in Vlaanderen niet van verraad gesproken toen, in 1963, het vergelijk over de taalgrenskwestie tevoorschijn kwam! En de capitulatie van de SP in de rakettenzaak stortte die partij in 1979 in een diepe crisis. Zo gaat dat in België. Het lijkt me daarom betwistbaar om de verregaande compromisgeneigdheid van de politici als een recent verschijnsel te bestempelen.

Het probleem blijft dus: er is verhevigde kritiek op de politici en toch kan men niet bewijzen dat deze mannen en vrouwen in doorsnee minder klasse of fatsoen hebben dan vroeger. Zij zijn over het algemeen niet dommer en ook niet corrupter. Wat is er dan wel aan de hand?

Maatschappelijke problemen worden nu meer dan vroeger aan de hand van rapporten ontdekt en beschreven. Dat is het werk van kabinetsleden, van medewerkers van studiediensten en van universitaire onderzoekers. Voor sommige politici zijn die wetenschappelijke en semi-wetenschappelijke nota's het voornaamste venster op de samenleving. Zo hebben zij vaak nog slechts een papieren contact met de realiteit. Welke politicus weet nog hoe armoede ruikt? Dat wil niet zeggen dat zij de burger schuwen. Het is goed mogelijk dat zij meer dan vroeger tussen de mensen komen. Daar gaat het niet om. Maar de complexiteit van de politieke arbeid dwingt hen veelal de werkelijkheid langs de weg van hoogtechnische rapporten te benaderen. Soms lijkt het er zelfs op dat politici zich, met de hulp van hun onmiddellijke omgeving in een vesting van cijfers en grafieken verschansen. De vervreemding die daarbij ontstaat, kan verregaand zijn. Wilfried Martens heeft ons daarvan een treffend voorbeeld geleverd. Als premier beroemde hij er zich vaak op dat hij de wereld bekeek via het scherm van zijn Bistel-computers. Niets kon hem, bij wijze van spreken, ontgaan. Korte tijd na zijn vertrek uit de Wetstraat 16 moest hij wel toegeven dat een vijfdaags bezoek aan Somalië hem meer geleerd had over de problemen van de derde wereld dan twaalf jaar premierschap. Er is blijkbaar iets in het politieke ambt geslopen dat maatschappelijke blind- en doofheid veroorzaakt. Dat vergroot uiteraard de afstand tussen burger en politiek.

Men mag ook niet vergeten dat de codes waarop de democratie rust geen onveranderlijke gegevens zijn. Hun invulling is de laatste veertig, vijftig jaar aanzienlijk geëvolueerd. Het verslag over een in 1956 gehouden congres over 'de parlementaire democratie in België' laat dat goed zien. In de besluiten van die conferentie komt een merkwaardige omschrijving voor van wat de eigenschappen van een modelburger zijn. Naast een paar andere hoedanigheden is dat (en ik citeer nu letterlijk): 'afwezigheid van negatieve kritiek ten opzichte van de gezagsdragers'. Zo'n passieve definitie van wat een goed burgerschap moet zijn, is definitief opgeborgen. De lat wordt hoger gelegd. Bij een democratie hoort, zegt men nu, een flinke portie wantrouwen van de kant van de burgers. Uit dat alles vloeit de neiging voort om de politici met een veel strakkere

gedragscode te confronteren. Zo wordt hun handelen vlugger dan voorheen als onbevredigend of onbehoorlijk ervaren. Dat kan de klachten over kwaliteitsverlies en politiek onfatsoen verklaren. (Wie zegt dat Theo Lefèvre, aan wie eertijds grote politieke gaven werden toegedicht, in de jaren negentig evenveel waardering zou oogsten? Ook Gaston Eyskens was een briljant politicus, maar zijn sfinxachtige omgang met de schrijvende en audiovisuele pers zou nu ongetwijfeld hevige kritiek oproepen.) Er is ook langzamerhand een internationale code inzake politiek fatsoen aan het groeien. Vooral de zuiveringen in Italië verwekken grensoverschrijdende echo's. Dat is te merken aan de gretigheid waarmee in ons land de terminologie van de 'propere handen' wordt overgenomen.

Een tussentijds besluit zou kunnen zijn dat niet zozeer de persoon van de politicus aan de basis van het grote ongenoegen ligt, maar wel de gedaanteverwisseling die zijn ambt ondergaat.

3. De staat in ongenade

Ook de staat is de kop van Jut. De klachten zijn bekend: via dui-zenden wetten dringt een bemoeizieke staat ons privé-leven binnen, zegt men. Zijn opdringerigheid verstoort ook de economie. Bovendien is het beslag dat de overheid op ons inkomen legt veel te hoog en op de koop toe leeft zij met een gat in haar hand. Ten slotte neemt de staat taken op zich die hij veel beter aan het particulier initiatief zou overlaten. De boodschap is duidelijk: minder staat betekent beter leven. Soms gaat men in deze diagnose heel ver, zoals Guy Verhofstadt in zijn *Burgermanifesten*. De belangrijkste breuklijn in de Belgische politiek is niet langer, schrijft hij, levensbeschouwelijk of sociaal-economisch van aard. Het gaat niet meer om een strijd tussen katholieken en vrijzinnigen of tussen vakbonden en patroons. De nieuwe vijandschap is er een tussen burger en staat.

Met zijn hymne aan de burger staat Verhofstadt zeker niet alleen. De laatste jaren is de wat ouderwetse term 'burgerschap' in heel West-Europa weer modieus geworden. Kijk naar Groot-Brittannië. Vanaf 1991 is burgerschap daar op een veelvoudige wijze in

het publiek debat gekomen: een serie redactionele commentaren in *The Economist* en *The New Statesman*, het door de regering-Major gepubliceerde *Citizen's Charter* en het ambitieus rapport van de officiële *Commission on Citizenship*. In Nederland heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in 1992 twee studies gepubliceerd die dezelfde thematiek behandelen: *Eigentijds burgerschap* en *Burgerschap in praktijken*. Diezelfde Raad zette een equipe aan het werk die, ten behoeve van het onderwijs, een 'curriculum voor burgerschap' uitwerkt. Ook bij ons is er een opvallende heropleving van de termen 'burgerschap' en 'burger'. Wie zou er in 1975 of in 1980 aan gedacht hebben een Burgermanifest te schrijven, een 'partij van de burger' op te richten of een 'contract met de burger' voor te stellen? Er zit natuurlijk ook iets van een charmeoperatie in. Noem de kiezer 'burger' en hij voelt zich opgewaarderd. Maar toch, de opleving in de belangstelling voor de burger laat via een omweg zien dat de staat en alles wat ertoe gerekend wordt uit de gunst van velen is gevallen. Dat doet vermoeden dat het in het probleem van 'de kloof' om veel meer gaat dan om een ruzie tussen kiezers en verkozenen.

Het publieke debat over die diepere malaise verloopt vrij warzig. Dat komt omdat voor- en tegenstanders van twijfelachtige uitgangspunten vertrekken. Een eerste probleem is dat 'de staat' als sleutelbegrip precisie mist. Viseert men de nationale staat, een constructie uit de vorige eeuw die aan aantrekkingskracht inboet? Of gaat het, in België bijvoorbeeld, om de overheidsinstanties die op het gewestelijk niveau opereren? Of is 'de staat' ook het supranationaal bouwwerk dat vanuit Brussel de Europese gemeenschap bestuurt? Kiezen voor een definitie die al deze bestuurslagen omvat, is geen mirakeloplossing. Er duikt dan een nieuw probleem op. Waar liggen de grenzen van de staat? In nogal wat diagnoses werkt men met een te strakke tweedeling: aan de ene kant de staat, aan de andere kant alles wat tot de privé-sector behoort. Men doet alsof er tussen beide een haarscherpe grens te trekken is. Typerend voor de samenleving van de jaren tachtig en negentig is echter dat er tussen de publieke en de particuliere sector een overgangsgebied ligt dat kenmerken van de twee vertoont. In deze grijze zone bevinden zich, onder meer, de ondernemingen waarin de overheid

participeert. Dan zijn er de scholen, ziekenhuizen en sociaal-culturele instellingen die tot het privé-initiatief behoren, maar als onderaannemers voor de overheid optreden en door haar soms integraal worden gefinancierd. In bepaalde aspecten behoren zij tot de particuliere sector, in andere daarentegen zijn zij aangetrouwde familie van de staat. (Probeer maar eens aan een Amerikaans of Brits publiek uit te leggen dat de Katholieke Universiteit van Leuven, die voor 95 procent en meer van haar begroting rechtstreeks of onrechtstreeks op overheidsgeld is aangewezen, geen rijksuniversiteit is.) De omvang van de staat correct taxeren kan slechts als met al die mengvormen rekening gehouden wordt. En dan verliest de slogan 'minder staat, meer privé-initiatief' veel van zijn eenvoud en vanzelfsprekendheid. Betekent minder staat dan ook, bijvoorbeeld, minder geld voor het katholiek onderwijs of voor de socialistische ziekenfondsen? Kortom, de openbare sector is geen monoliet waarvan de omtrekken probleemloos te bepalen zijn.

De publieke en de privé-sector zijn, zeker in een land als België, geen gescheiden werelden. Zo ook verhouden 'staat' en 'vrije markt' zich meestal niet als vreemden, laat staan als vijanden. Op 18 maart 1993 schreef historicus Guy Vanthemsche in *De Standaard*: 'Integendeel, die vrije markt stond en staat steeds in relatie met een of andere vorm van overheidsoptreden, ook al in de negentiende eeuw. Vergeet men niet dat de succesvolle industrialisering van de VS mede te danken is aan een volgehouden protectionistische politiek?'. In België is de uitbundige groei van het kapitalisme in het laatste kwartaal van de vorige eeuw niet los te zien van het repressieve optreden van de staat tegenover de arbeiders. Japan, Singapore, Zuid-Korea en andere Aziatische *succes stories* van kapitalistische signatuur zijn hedendaagse voorbeelden van het gelukkige huwelijk tussen een vrijemarkteconomie en een sterke staat. Opnieuw Vanthemsche: 'We zien dat de staat structureel een essentieel kader is voor de werking van de vrije markt en dat beide, in het kapitalisme, onverbrekkelijk verbonden zijn. Er bestaat geen vrije markt zonder staat en zonder staatsoptreden'. Wie in zijn diagnose dit gegeven negeert, bouwt zijn maatschappijprojecten op los zand.

Een ander probleem is de ambiguïteit in de omgang met de staat. In zijn *Het ultieme transfer* laat Hugo De Ridder de hoofd-

figuur zeggen dat er in elke mens twee burgers schuilgaan, de burger-belastingbetaler en de burger-consument. De ene komt voortdurend in conflict met de andere: als belastingbetaler scheldt de burger op de hoge fiscaliteit en het potverteren van de staat; als consument van overheidsgoederen blijft hij alsmaar meer vragen. Enquêtes hier en in het buitenland bevestigen wat Hugo De Ridder schrijft: in hun verhouding tot de staat demonstreren nogal wat burgers een lichte vorm van schizofrenie. Er is, zo zeggen zij, veel te veel staat. Maar tegelijkertijd schuiven zij de overheid voortdurend taken toe, die nog méér staat vergen. Het volstaat te grasduinen in de lezersrubrieken van onze kranten. Na elk weekeinde met jonge verkeersdoden, bijvoorbeeld, klinkt de luide roep om meer staat: de overheid moet veiliger wegen aanleggen, meer rijkswachters en politie de straat opsturen en de hardrijders strenger straffen. Wat Guy Verhofstadt via zijn tweede Burgermanifest, *De weg naar politieke vernieuwing*, op de agenda van de overheid inschrijft (de verloederde leefomgeving, de onveiligheid in onze grote steden en agglomeraties, de gerechtelijke achterstand, de manke werking van het justitieapparaat) vraagt niet om minder, maar juist om meer staat. Die tweeslachtigheid tref je ook aan bij mensen die beter zouden moeten weten. Ik denk hier ook aan sommige beoefenaars van vrije beroepen. Vele artsen, advocaten en notarissen hebben geen goed woord over voor de staat. Maar in zekere zin leven zij bij de gratie van diezelfde staat: hij beschermt hun professioneel monopolie – waar is hier de vrije markt? – en reserveert voor hen, zeker in het geval van de meeste artsen, een flink pak van het belastinggeld. Er is hier ongetwijfeld sprake van selectieve verontwaardiging over het gedrag van de overheid.

Dubbelzinnigheid kleurt ook de meer academische geschriften over macht en omvang van de staat. Aan de ene kant zijn er historici, sociologen en politicologen die hem als een krachtige kolos beschrijven. Zo zei de Nederlandse historicus Ernst Kossmann in een interview in *Vrij Nederland*: 'De hedendaagse staat van bij ons is in alle opzichten veel machtiger dan de meest absolutistische koning of keizer uit de achttiende eeuw'. Het is niet te verwonderen dat sommigen die reus met wantrouwen bekijken. Aan de andere kant is er de literatuur waarin de machteloosheid van de staat on-

derstreept wordt. Men wijst dan op de komst van multinationale ondernemingen die zich naast en soms zelfs boven de staat plaatsen, op de uitholling van zijn geweldmonopolie door misdaadorganisaties, op de verlamdende invloed van de gevestigde drukkingsgroepen. Het ziet er dus naar uit dat de staat vandaag een Januskop heeft: soms machtig, soms machteloos. Dat zorgt voor grote verwarring, ook in de geesten van vele burgers.

Over de crisis van de staat circuleren dubieuze diagnoses. Dat is niet verwonderlijk. De staat is als gegeven bijzonder wazig geworden. Zijn grenzen vervagen. De opkomst van supranationale instanties is daar niet vreemd aan. Maar er is ook geen duidelijke waterscheiding meer tussen het privé- en het openbaar domein. Het is bijgevolg erg moeilijk om een scherp beeld te vervaardigen van wat sommigen de ziekte van de westerse staat noemen. In hoofdstuk twee zal dat probleem daarom opnieuw op de agenda staan.

*

* *

Wat van de jaren negentig achter ons ligt, wordt door velen ervaren als een abrupte breuk met het verleden. In de literatuur over 'de kloof' is dat goed te merken. In die diagnoses is er evenwel te weinig oog voor wat er aan continuïteit steekt in de verhouding tussen kiezers en verkozenen. Dat beide groepen in gescheiden werelden leven is niet van recente datum. Eenzelfde bedenking is te maken bij de verhalen over de snelle neergang van de politieke zeden. Veel van wat als nieuw overkomt, is eigenlijk al jaren onderweg. Met analyses die het verleden miskennen, komt men niet ver genoeg. Toch is niet alles al eens eerder gezien. In het gedrag van talloze burgers zijn kenmerken binnengeslopen die voorheen afwezig waren. Die kleurwijzigingen zijn in dit eerste hoofdstuk beschreven: weerbaarheid en voorwaardelijk engagement bij de enen, een regelrechte vlucht uit de politiek bij vele anderen. Ook het ambt van politicus is in beweging gekomen. Is er dan toch sprake van veranderingen in de politiek? Ja, zegt hoofdstuk twee, en ze reiken veel dieper dan over het algemeen wordt gedacht.

De diagnose verfijnd

Het botert niet tussen burgers en bewindslui. De vraag rijst wat de vele ruzies kan verklaren. Bij het zoeken naar een antwoord is het van belang de politiek niet als een gesloten systeem te beschouwen. Men moet haar bekijken in haar wisselwerking met de belendende percelen. Wat elders gebeurt, beïnvloedt het handelen van politici en burgers. Ieder van ons is immers ook in zijn politiek gedrag kind van zijn tijd en van zijn omgeving. Zo is er het effect van wat de westerse economieën overkomt. Er is niet alleen de recessie en haar negatieve invloed op de koopkracht. Indringender zijn de gevolgen van de desindustrialisering. Het besef dat vele arbeidsplaatsen wellicht voorgoed verloren zijn gegaan, tast het vertrouwen in de toekomst aan. Vrees, twijfel en ontreddeering waaien van de huiskamer naar de politiek over. Bij sommigen verwekt dat opstandigheid en politieke vechtlust, bij anderen afkeer en ontmoediging. Ook de ontwikkelingen in Oost- en Centraal-Europa wegen op het politieke klimaat. De oorlog in ex-Joegoslavië en de migratiegolf die vanuit het oosten en het zuiden op gang is gekomen, veroorzaken op hun beurt angst en onzekerheid. Het einde van de communistische regimes doet bovendien, geheel onverwachts trouwens, de kritiek op onze politici aanzwellen. Vroeger zweeg men vaak over wat er hier misging, uit schrik dat protest de westerse democratieën zou verzwakken. Per slot van rekening zat aan de andere kant van het ijzeren gordijn de bruine beer op zo'n verzwakking te wachten. Die aarzelingen zijn afgenomen.

1. Twee werelden

Het effect van die ontwikkelingen wordt versterkt door krachten die op een heel ander niveau aan het werk zijn. Individualisering is er één van. Het vervangen, in tal van levenssferen, van het bevel door het overleg is een tweede evolutie. Beide veranderen zij op diepgaande wijze de maatschappelijke omgeving waarin de burger zijn weg moet zoeken. De politiek volgt die trends niet of nauwelijks. Het is alsof twee werelden, onder invloed van elementen die sterker zijn dan zichzelf, ongewild van elkaar wegdrijven.

Individualisering

De maatschappelijke omgeving werkt voor elke mens als een plan-bureau. Sociale herkomst, geslacht, de buurt waarin men opgroeit trekken de paden waarlangs wij onze stappen zetten. Op ieder moment ligt een script met opgelegde gedragspatronen klaar. Zo is het altijd en voor iedereen geweest. Meisjes uit een arbeidersgezin, bijvoorbeeld, kregen te maken met de leerkracht die het verder studeren afraadde, met de woede van de ouders als de dochter niet wilde weten van een snit- en naadopleiding, met de wegen van volgzzaamheid die echtgenoot en schoonouders uittekenden. Het viel niet mee om de soms zichtbare, soms onzichtbare hand van de regisseurs te negeren. Daar is de laatste twintig, dertig jaar enige verandering in gekomen. Vertrouwde standaardscenario's voor het gedrag nemen af in kracht. Parallel daaraan groeien de mogelijkheden voor het individu om een levensloop te ontwikkelen die nauwer aansluit bij zijn particuliere visies, wensen en verlangens. Die evolutie is de hedendaagse sociologie niet ontgaan. Zij heeft haar met de term 'individualisering' bedacht en is op zoek gegaan naar wat die ommekeer veroorzaakt. De aandacht is daarbij hoofdzakelijk gevallen op de werelden van arbeid en gezin.

Arbeid programmeert het leven minder dan voorheen

Wijk en werkplaats waren decennialang de biotopen waar een gemeenschappelijke levensstijl kon groeien: hoe solidariteit getoond wordt, hoe men zich kleedt en woont, hoe men de kinderen opvoedt, hoe er gefeest en getreurd wordt. Beide verliezen nu gelei-

delijk die functie. Daarmee verzwakt een belangrijke bron van dwingende regieaanduidingen voor het individu.

De woonwijken aan de groene rand van de stad zijn ofwel gemengd van samenstelling, ofwel louter slaapplekken waar een gemeenschapsleven achterwege blijft. Ook de arbeidersbuurten zijn verwaterd. Ik neem het verhaal van de Antwerpse Seefhoek als voorbeeld.

‘Tussen de beide wereldoorlogen was de Seefhoek een homogene, levenskrachtige arbeidersbuurt, geografisch te onderscheiden van de betere buurtwijken van de stad. Er was, vooral in het noorden van de wijk, heel wat economische activiteit, gericht op de haven. Voorts was er een bloeiende middenstand. De arbeiders werkten hoofdzakelijk in de haven en waren relatief welvarend. De wijk was, en is trouwens nog altijd, een van de volrijkste van de stad.

In het verleden werd er een voorbeeldig net van sociale voorzieningen uitgebouwd. Er waren heel wat scholen en bibliotheken. Het is geen toeval dat ‘de Vredekring’, het muziekkorps uit de buurt, zich met haar 110 jaar de oudste socialistische fanfare van Europa mag noemen. Als eerste in Antwerpen beschikte de wijk over een zwembad en over sociale woningbouw.

De Seefhoekenaar was trots op zijn wijk: was men niet rijk, men voelde zich toch niet minder dan de andere Antwerpenaren. Vanaf de jaren vijftig is het met de wijk bergaf beginnen te gaan. De economische activiteit en de werkgelegenheid in de op de haven afgestemde bedrijven kenden een gevoelige achteruitgang toen het zwaartepunt van de haven zich verder naar het noorden verplaatste. Later ondervond ook de middenstand hiervan de terugslag.

Het woningpatrimonium takelde af en de wijk die er nu grijs en treurig bij ligt, verloor zijn aantrekkingskracht. De wat welvarendere arbeidersgezinnen verhuisden naar de groene voorsteden.

Hun plaats werd ingenomen door kansarmen: werklozen, mensen die van het bestaansminimum leven, migranten. Bovendien trekt de Seefhoek marginalen aan uit wijken die voor hen na sanering niet meer betaalbaar zijn. Van de oorspronkelijke bevolking van de Seefhoek blijven vooral de ouderen over. Zij zien de teloorgang van hun wijk met lede ogen aan. Dat werkt erg ontmoedigend zodat

ook het groepsgevoelen, dat zo typisch was voor de wijk, wegwijnt.’
(uit een getuigenis van Seefhoek-bewoners)

Meer nog dan de wijk heeft de werkplaats, die andere biotoop, betekenis verloren. De reden: de arbeid zelf kan minder dan vroeger regisseur van het leven zijn. Het beslag dat arbeid op de mens legt, is afgenomen. Er wordt langer school gelopen en vroeger met pensioen gegaan. De werkweek is korter, de vakantie langer. Er is de verbreiding van de deeltijdse job. Alleen daarom al programmeert de arbeid het leven veel minder dan voorheen. Tegelijkertijd ontstaan keuzemogelijkheden die eertijds ontbraken. De opmars van flexibele werktijden nodigt de mens uitom tot een meer geïndividualiseerde dagordening te komen. De micro-elektronica maakt binnenkort voor velen de werkplaats overbodig en voert de thuisarbeid weer in. Een bediende zal zelf kunnen beslissen op welk moment van de dag (of de nacht) hij of zij thuis, via een modem, de opdrachten van de werkgever uitvoert. In de plaats van een onbeweeglijke *nine-to-five job* komt een schier oneindige verscheidenheid aan individuele programma's.

De arbeid als grendel op de tijd van het individu wijkt dus terug. Dat gooit deuren open die voorheen hoogstens op een kier stonden. Daarnaast is er het verruimde aanbod aan soorten arbeid. Er zijn de vele hybride vormen die tussen werkloosheid en volledige tewerkstelling liggen: interim-arbeid, seizoenarbeid, ingroeien uitgroeibanen, jongerenstages, duobanen... Ploegen- en nachtarbeid worden toegankelijk voor grotere aantallen werknemers, vrouwen inclusief. In de grijze zone tussen zwartwerk en witwerk krioeit het van bonte arbeidsposities. Die ontwikkeling is ook voelbaar in het arbeidsrecht: de oude contractuele grenzen zijn poreus geworden. Wat is een arbeider, wat een bediende? Wie is zelfstandige, wie loontrekkende? Ook in een loopbaan zitten nu vaak spoorwisselingen. Tal van variaties in de uitbouw van een carrière zijn vandaag mogelijk geworden. Die flexibiliteit wordt zelfs als een weg naar het succes gezien.

Vaste, betaalde arbeid is altijd al de pijler geweest waarrond de levensloop van velen is opgebouwd. Hij verdeelt het leven in drie fasen. Er is de tijd die aan het werken voorafgaat en voor een groot

stuk, via onderwijs en opleiding, een proloog is op de arbeid. De derde episode vangt aan als de tweede, het actieve en werkende bestaan, eindigt. Zo was het leven tot voor kort op quasi-onwrikbare wijze verkaveld. Door de wet beschermde grenspalen (de schoolplicht tot 18 jaar, het pensioen op 65 jaar) bakenden de drie fasen af. Veranderingen in de wereld van de arbeid verstoren deze constructie. De behoefte aan opleiding doordringt het werkend leven. Permanente vorming laat bijgevolg de scheidingslijn tussen fase één en twee vervagen. Ook de overgang van arbeid naar rust is onscherp geworden. De leeftijd waarop mensen uit het economisch actief leven stappen, varieert veel meer dan vroeger. En prepensioen, brugpensioen en uitgroeibaan spreiden de oversteek over meerdere jaren.

Het gezin: meerkeuzemogelijkheden nemen toe

De arbeid als leverancier van standaardgedrag verliest aan betekenis. In dezelfde richting gaan bepaalde ontwikkelingen in de sfeer van het gezin. Ook hier is het aanbod van gedragsmodellen toegenomen. Ongehuwd samenwonen, lat-relaties, ongehuwd moederschap, homofiele huwelijken zijn sociaal en zelfs juridisch aanvaard of zullen het in de nabije toekomst vermoedelijk worden. Binnen het koppel is het traditionele rollenpatroon aan het vervagen en dat opent alternatieven voor man en vrouw. Vooral rond de positie van de vrouw is de beweging opvallend. Als echtgenote en moeder is haar levensloop altijd al in aanzienlijke mate geprogrammeerd geweest. Nu kan het anders. De komst van geboorteplanning laat toe te kiezen of, wanneer en hoeveel kinderen men wil. Daarnaast is er de verlenging van de levensverwachting. Vrouwen worden gemiddeld tachtig jaar oud. Wie kinderen heeft, is iets over de vijftig als die het huis verlaten. Op dat moment heeft de vrouw nog zo'n dertig jaar tegoed. Dat is een tweede leven dat zij grotendeels zelf plannen kan. Daarnaast is de markt van onderwijs en arbeid voor vele vrouwen opengegaan. Voortgezette studie en vooral het opnemen van een job scheppen bij de uitbouw van een levensloop meerkeuzemogelijkheden die vroeger ontbraken. Weliswaar konden de vrouwen eerst alleen toegang krijgen tot opleidingen en beroepen die niet als louter mannelijk golden. Zelfs dat is aan het

veranderen. Ten slotte is ook het verwerven van een eigen inkomen niet onbelangrijk: het vergroot de kansen om in allerlei situaties een eigen weg te gaan.

'Elk individu is zijn eigen planbureau'

De strenge regieaanwijzingen die de wereld van arbeid en gezin uitstuurden, vervagen. Tegelijkertijd vallen ook andere grendels weg. De ontkerkelijking heeft de priester als regisseur van menselijk handelen naar de achtergrond gedrongen. Kledij is niet langer stands-, leeftijds- of geslachtsgebonden. Monopolies op het stuk van consumptie zijn opengebroken. De prijzige wagen, de vakantie in Spanje, het wekelijks tennisuurtje zijn niet langer het voorrecht van enkelen. Zij staan bij velen op het menu. De verbreiding van het kopen op krediet is daar uiteraard niet vreemd aan. Te dure merken (uurwerken, handtassen, parfums...) worden nagemaakt, zodat zelfs die schone schijn voor de meeste mensen bereikbaar is.

In een aantal sectoren van de economie wordt met soepelheid op deze algemene trend ingespeeld. De auto, de banklening, de hifi-installatie worden via het mengen van tientallen opties als het ware gepersonaliseerd. Er liggen in de betere krantenwinkel meer dan duizend tijdschriften voor evenveel hobby's en smaken. De kabeltelevisie levert ook een goede illustratie. Bij ons biedt zij nu, naast een twintigtal algemene zenders, speciale kanalen aan: *music television*, een sportzender, een filmnet, een kinderkanaal, een nieuwszender, een kunstnet... In de Verenigde Staten zijn experimenten aan de gang met kabelsystemen die vijfhonderd kanalen omvatten. Het zappen en de videorecorder verhogen nog het vermogen van de kijker om naar eigen smaak aan zijn informatie en ontspanning te komen.

Men kan wat in dit verband aan de universiteiten gebeurt als voorbeeld, zelfs als metafoor voor deze ontwikkeling nemen. Meer en meer studenten bricoleren, onder applaus van de universitaire overheid, een sterk geïndividualiseerd vakkenpakket. In de Leuvense derde licentie rechten – mijn werkveld – kiezen de studenten nu uit meer dan zeshonderd verschillende vakken, waaronder ook vele uit buitenlandse programma's. Wat zich aan de universiteiten voordoet is interessant omdat het ook wijst op de invloed van fac-

toren die hier nog niet besproken zijn. Dat honderden studenten in de derde licentie rechten een individueel studiemenu samenstellen is, organisatorisch gezien, maar mogelijk geworden na de introductie van de computer en de vereiste software. Technologische ontwikkelingen werken, met andere woorden, de individualisering in de hand. Een tweede element is het opengooien van de grenzen en de daarmee verbonden groei in de mobiliteit van mensen. De Europese eenmaking heeft via het Erasmus-uitwisselingsprogramma de cursussen van verafgelegen universiteiten in het bereik gebracht. Studenten kunnen nu bij de opmaak van hun programma ook in het buitenland gaan 'winkelen'.

Individualisering is een proces dat over twee sporen loopt. Aan de ene kant scheppen technologische innovaties de mogelijkheden om uniforme, gesloten leefpatronen te vervangen door min of meer open ruimtes. Tegelijkertijd groeit bij velen de verwachting dat die vervanging ook daadwerkelijk zal plaatsgrijpen. Er ontstaat, met andere woorden, een cultuur waarin het bestaan van die open ruimtes als een verworvenheid wordt beschouwd. Economie, onderwijs, media en politiek worden als gevolg daarvan geconfronteerd met de vraag om de meerkeuzemogelijkheden te verruimen. Technologie en cultuur gaan elkaar dan, in een soort kettingreactie, wederzijds versterken.

De keerzijde

Individualisering betekent erosie van uniforme gedragspatronen. In vele restaurants van het leven is de dagschotel vervangen door het eten à la carte. De Duitse socioloog Ulrich Beck, bij wiens boek *Risk Society* (1992) ik voor deze passage te rade ben gegaan, interpreteert deze evolutie als een *Freisetzung*, een vrijmaking van het individu. Beperkingen in het uitzetten van een eigen traject zijn in aantal verminderd. Keuzemogelijkheden zijn in de plaats van versperringen gekomen. Wie kan daar nu tegen zijn?

Deze ontwikkeling heeft evenwel ook andere, meer problematische gevolgen. Wijk en werkplaats, gezin en familie hebben decennialang het individu aan vaste scenario's gebonden. Dat was soms een bron van ergernis. Maar opgelegde routes bieden ook een zeker comfort. Zij hebben zoals alle grenzen twee gezichten: zij leg-

gen beperkingen op en bieden tegelijkertijd bescherming. Wijk en werkplaats, gezin en familie waren ook broedplaatsen van solidariteit en bijstand. Lossere banden met deze regisseurs leiden op materieel vlak tot een nieuw soort kwetsbaarheid. Ongehuwd moederschap, een lat-relatie en echtscheiding bevrijden de vrouw weliswaar van de voorspelbare levensloop die het traditionele huwelijk gewoonlijk meebracht. Tegelijkertijd echter valt de garantie weg van een levenslange bescherming door de echtgenoot. Ook de ontsnapping uit de klassengebondenheid houdt het gevaar in dat men, in geval van nood, alleen staat.

Er is nog iets anders. Nu de mens zijn levensloop zelf meer kan (of moet) uitstippelen, verschuift de verantwoordelijkheid. Zij verhuist in hoge mate naar het kiezende individu. Op een colloquium in Leuven (23 februari 1994) zei de Nederlandse ethicus Henk Ten Have, in verband met de kansen die de nieuwe voortplantingstechnologieën bieden: 'Nu de technologie beschikbaar is, lijkt het aanmeten van een houding dat dingen je overkomen, niet meer goed verdedigbaar. Er ligt immers, of je wilt of niet, een groot aantal vragen ter verantwoording klaar: Wel of geen kind? Hoeveel kinderen? Welke afstand tussen de kinderen? Op welke leeftijd kinderen krijgen? Wat voor kinderen? Wel of geen echo tijdens de zwangerschap? Waar bevallen? Wat voor bevallingsmethode? Wel of geen pijnstilling tijdens de bevalling? Op welke moment bevalen?' De schuld kan, als er wat misgaat of als een keuze verkeerd blijkt te zijn, minder dan vroeger op God of op de natuur, op het gezin of op de samenleving gelegd worden. Ook falen wordt dus een zaak van het individu. Deze vorm van responsabilisering, met de daaraan gehechte risico's, zal ongetwijfeld tot psychische en sociale problemen leiden.

Opgelegde gedragspatronen kneden niet alleen dat wat wij doen. Zij leveren ook een stuk van de gietvorm waarin onze identiteit tot stand komt. De vraag 'wie ben ik?' ligt voor een groot gedeelte beantwoord in de rollen die onze omgeving ons oplegt. Wat de maatschappij een vader, een arbeider of een katholiek aan modelgedrag voorschrijft, vormt als het ware een spiegel waarin het individu 'zichzelf ziet'. Als deze rollen vervagen, zoals dat in de wereld van arbeid en gezin aan het gebeuren is, geeft de spiegel geen

scherp beeld meer. Het gevolg daarvan is een open of sluimerende identiteitscrisis. Voor een antwoord op de vraag 'wie ben ik?' moet het individu dan op zoek gaan naar nieuwe spiegels. Eén route loopt over de identificatie met een etnische gemeenschap. Het kan geen toeval zijn dat juist vandaag zovelen, ook in West-Europa, een met anderen gedeelde moedertaal, cultuur, godsdienst en verleden als bouwstenen voor de (re-)constructie van een identiteit gaan gebruiken. Mediabeelden en reclameboodschappen, zo schrijft Rudi Laermans, openen een tweede weg. Zij reiken elementen van een *life-style* aan die qua werking doen denken aan wat eertijds vanuit de arbeiders- of burgerijcultuur op het individu afkwam. Toch, zegt hij, lijkt er een verschil te zijn met vroeger: wat de commerciële cultuur predikt, wordt niet als dwingende gedragsmodellen, maar als suggesties ervaren. Bovendien is het aanbod zo verscheiden dat een geïndividualiseerde keuze mogelijk blijft. Maar het is wel zeker dat de signalen die popidolen, tv-makers en de populaire pers uitsturen, elementen leveren voor het antwoord op de 'wie ben ik?'-vraag.

Er komt ook een nieuw soort sociale ongelijkheid opzetten. Individualisering betekent dat mensen meer kunnen (of meer moeten) uitzoeken welke weg zij gaan. Trefzeker kiezen is een uitermate belangrijk element aan het worden. De sociale vaardigheden die men daarvoor nodig heeft, zijn niet iedereen gegeven. Ook scholing is cruciaal. Voor bepaalde jongeren, aan wie voortgezet onderwijs is voorbijgegaan, gelden juist daarom aanzienlijke vrijheidsbelemmeringen. En vele opties zijn alleen bereikbaar voor wie ze kan betalen, wat dan weer het belang van goed en vast werk onderlijnt. Wie slecht scoort op de arbeidsmarkt, kan veelal niet genieten van de nieuw geboden vrijheid. De vrijmaking, die met individualisering gepaard gaat, produceert bijgevolg winnaars én verliezers. Beck wijst er wel op dat deze hedendaagse vorm van sociale ongelijkheid minder klassegebonden is dan men denken zou. Een argument voor die stelling vindt hij in de verbreiding van werkloosheid. Geen enkele groep in de samenleving, schrijft hij, is immuun voor het virus van het jobverlies, ook ingenieurs en managers niet. Die visie is fel aangevochten. Werkzekerheid, zegt men dan, hangt nog altijd in sterke mate af van de opleiding die iemand

gehad heeft. En onderwijskansen zijn wel, zij het misschien minder dan vroeger, klassegebonden. Hoe het ook weze, werkloosheid sluit vele deuren die door de individualisering zijn opengezet. Dat veroorzaakt een dubbelzinnigheid waarvan de gevolgen nog niet te overzien zijn. Arbeid en inkomen uit arbeid zijn schaars aan het worden, precies op het moment dat een hele nieuwe wereld opengaat, althans voor wie over voldoende financiële slagkracht beschikt. Zo'n contrast is een bijna onuitputtelijke bron van frustraties.

Er rest een laatste vraag. Is de *Freisetzung* zo reëel als Ulrich Beck het ziet? Er is het vermoeden dat arbeid en gezin als regisseurs vervangen zijn door andere leveranciers van uniforme gedragspatronen. Rudi Laermans spreekt van de tirannie van de lichaamscultuur. Ik citeer: 'Werken aan je imago is een sociale plicht geworden. En je imago moet naadloos aansluiten op het heersende model van jeugdigheid en slankheid.' Hij is wel niet zeker of deze contraintes even fors zijn als arbeid en gezin dat voorheen waren. Maar er is meer. Sociologen weten dat hoe ingewikkelder een samenleving is, hoe kwetsbaarder ze wordt en dus hoe meer controle er nodig is. Een complexe maatschappij als de onze kan zich maar bitter weinig risicogedrag veroorloven. In een wegverkeer waarin niet enkele, maar vele duizenden auto's betrokken zijn, is rigide regulering van het rijgedrag onvermijdelijk. Anders is het onheil niet te overzien. Zo is dat ook in het sociaal verkeer. Het domein van de gezondheidszorg levert in dat verband overtuigend bewijsmateriaal. Om die sector betaalbaar te houden is, meer dan vroeger, controle op risicogedrag vereist. Gezonde voeding, matig drinken, stoppen met roken komen niet vanzelf. Ook campagnes in de media volstaan niet. Vaak is interventie door een externe instantie noodzakelijk en meestal is het de staat die deze stap zet. Het rookverbod in openbare gebouwen is één uiting van een nieuw type van sociale disciplineren. Trouwens, ook in de privé-sector is de behoefte aan scrupuleuze controle fel toegenomen. Waar staan de meeste camera's? In overheidsinstellingen? Het is niet zeker. In een ultramodern bankgebouw dat in het Leuvense is neergezet, heeft elke werknemer een sleutel waarmee hij of zij toegang heeft tot bepaalde ruimtes. Deze sleutel-met-chip registreert wie waar wanneer binnen- of buitengaat.

Sinds Michel Foucault weten we, schrijft de Duitse socioloog Claus Offe in *Contradictions of the Welfare State* (1984), dat vele menselijke activiteiten die een halve eeuw geleden tot de intieme privé-sfeer behoorden, nu het voorwerp zijn van surveillantie en regulering. Er is hier dus sprake van twee uiteenlopende ontwikkelingen. In de microwerelden waarin de mens zich beweegt, zorgt de individualisering als dominante trend voor een ontmanteling van vele vaste gedragspatronen. Dat is zo in het gezin, op het werk, in de winkel en op school. Aan de andere kant neemt de behoefte aan controle en strikte sturing toe. Je kan niet het een hebben zonder het ander. Dit moet wel tot problemen leiden.

Van bevel naar onderhandeling

In het gezin en op school, in de parochie en in het verenigingsleven is de omgang tussen individuen vandaag meer dan vroeger gebaseerd op overleg. Er wordt minder bevolen en meer onderhandeld. Dictaten worden frequenter vervangen door afspraken. Dat is niet alleen vaker een feit, het gaat ook bij velen om een verwachting. Elke ouder, elke leerkracht weet daarvan mee te spreken.

Deze ontwikkeling is niet los te zien van de trend naar individualisering. Als de programmatie van de levensloop verschuift van de collectiviteit naar het individu, verliest het gedrag veel van zijn voorspelbaarheid. De routes die mensen volgen, zijn dikwijls niet langer vooraf in kaart gebracht. Dat geeft problemen. In een gezin, bijvoorbeeld, gaan man en vrouw en kinderen meer dan vroeger hun eigen weg. Niet meer alleen de loopbaan van de man weegt op de relaties in het gezin, maar ook die van de vrouw. Voor hun ontspanning of hun naschoolse vorming volgen de gezinsleden meer dan voorheen uiteenlopende trajecten. Hun dagindeling gaat daardoor grote verschillen vertonen. Zo ontstaat een acute behoefte aan overleg en onderhandeling. Er is nood aan beraad over de (her-)verdeling van de gezinstaken om elke partner voldoende bewegingsruimte te garanderen. Of over hoe de tijdsplanning van de ene af te stemmen is op die van de andere. Ulrich Beck spreekt in dit verband van de komst van het 'genegocieerde gezin': via allerlei afspraken wordt het samenleven tussen man en vrouw, tussen ouders en kinderen georganiseerd. Het alternatief is chaos. Bij de objec-

tieve behoefte aan overleg voegt zich als vanzelf een culturele verwachting, namelijk dat elke partner bereid is om tot samenspraak te komen. Ook buiten het gezin, in de grotere verbanden tussen mensen, veroorzaakt individualisering een coördinatieprobleem. Ik ontleen uit *De zittende klasse* (1992) van de Nederlandse socioloog Kees Schuyt een metafoor die goed aangeeft wat er op het spel staat. Schuyt gebruikt het verschijnsel van de filevorming op een autosnelweg om uit te leggen hoe een samenleving functioneert, hoe deeltjes (de individuele chauffeur) het geheel (de file) voortbrengen. Dezelfde metafoor laat ook zien hoe individualisering zonder nieuwe vormen van overleg en coördinatie uitloopt op chaos, hoe geïndividualiseerde mobiliteit ('mijn auto, mijn vrijheid') kan uitmonden op stilstaand verkeer ('mijn auto, mijn onvrijheid').

De opmars van de 'genegocieerde samenleving' – als feit én als verwachting – ligt niet alleen aan de gevolgen van de individualisering. Er is, los daarvan, in de tweede helft van de twintigste eeuw een overlegcultuur tot ontwikkeling gekomen. Veelal is dat nauw verbonden met de uitzaaiing van de democratiecodes. De gedachte dat afspraken te verkiezen zijn boven dictaten heeft zich vanuit de politiek over andere sectoren verspreid. Dat is goed zichtbaar aan de universiteit. Over tal van zaken die vroeger bij bevel aan de studenten werden opgelegd, wordt nu eerst onderhandeld. Maar de overlegcultuur laat zich ook in andere omstandigheden voelen. Zo zijn pogingen aan de gang om bij de behandeling van sommige delicten dader en slachtoffer met elkaar te laten onderhandelen. Er zijn aanwijzingen dat een dergelijke manier van werken in bepaalde gevallen voor slachtoffer, dader en maatschappij nuttiger is dan een klassiek strafproces. Zelfs in het bedrijfsmanagement dringt de gedachte door dat praten beter is dan bevelen.

Overleven in een genegocieerde samenleving gaat niet vanzelf. Er zijn sociale vaardigheden voor nodig die voorheen van minder belang waren. Assertiviteit, het verdedigen van je eigen plannen in het overleg met anderen, is er één van. Het is geen toeval dat de laatste jaren allerlei vormen van training in psychische weerbaarheid in het leven zijn geroepen. Ik schreef al dat individualisering nieuwe ongelijkheid veroorzaakt. Dat is ook het geval met de overgang van een bevelshuishouding naar een onderhandelingshuis-

houding (de termen zijn van de Nederlandse socioloog Abram De Swaan). Ook hier zijn er winnaars en verliezers. Als docent stel ik vast dat het steeds hetzelfde type van studenten is dat komt onderhandelen over een examenregeling of over de behaalde score. Zij zijn verbaal aan de sterke kant, weten een goed pleidooi op te zetten, aarzelen niet om – zij het op een subtiële manier – druk uit te oefenen en omzeilen de ombudsman die officieel voor dat soort problemen is aangesteld. Twintig, dertig jaar geleden was zo'n vorm van onderhandelen ondenkbaar. De universiteit was nog te veel aan autoritaire gezagsverhoudingen gebonden. Nu het wel kan, zie ik hoe bijlange niet iedereen ervan profiteert.

Terug naar de kloof tussen burger en politiek

Individualisering, de erosie van uniforme gedragsregels, laat het politiek systeem niet ongemoeid. Vele misverstanden die de verhouding tussen burger en bewindslui verzuren, vinden in deze ontwikkeling hun oorsprong. Ook de verwachting dat de overheid zich zal voegen naar de cultuur van het overleg zorgt voor spanningen.

De politieke gevolgen van de individualisering

Politiek gedrag is lange tijd als het ware geprogrammeerd geweest. Opvoeding en sociale controle zorgden ervoor dat in een katholiek gezin beide ouders én de kinderen de weg van het katholiek organisatieleven insloegen: dezelfde partij, dezelfde vakbond, hetzelfde ziekenfonds, dezelfde krant. Aan socialistische zijde was het niet anders. Dit quasi-automatisme is de politieke variant van de opgelegde levensloop waarover ik het al gehad heb. Een sluitend systeem is het weliswaar nooit geweest. Nu en dan sprong iemand uit de band of liep een hele groep naar een andere zuil over. Maar zoiets bleef een wat ongewone gebeurtenis.

De cirkel is nu doorbroken. Sommige leveranciers van standaardgedrag zijn verzwakt. De ontkerkelijking, bijvoorbeeld, brengt mee dat minder mensen dan voorheen beïnvloed kunnen worden door de politieke standpunten van bisschoppen en priesters. Wijk en werkplaats zijn eveneens als bronnen van politieke correctheid veel van hun kracht verloren. Dat is een eerste motor van verandering. Gewenning is een tweede factor. Als mensen in tal van om-

standigheden – op school, in de bank, voor hun ontspanning – tot gepersonaliseerde keuzes kunnen komen, dan willen zij dat ook op het politieke vlak zo doen. Dan schuwen zij eenrichtingsverkeer. Dat is wat eerder in dit hoofdstuk als een culturele verwachting is beschreven. Het mixen van politieke en levensbeschouwelijke ingrediënten tot een eigen cocktail is daarvan het resultaat: stemmen voor het Vlaams Blok, ABVV-gesyndiceerd zijn, de kinderen naar een katholieke school sturen en *Het Laatste Nieuws* als huisblad nemen. In het politieke gedrag maakt monogamie dus plaats voor polygamie. Op het vlak van de opinies is het niet anders. De maatschappijvisie van velen ziet er uit als een lappendeken. Ik citeer journalist Yves Desmet die in het tijdschrift *Vlaanderen Morgen* (1994-2) schrijft: ‘Op één avond tijd achtereenvolgens het migrantenstandpunt van het Vlaams Blok, de ecotaks van Agalev en de sociale zekerheid à la Verhofstadt steunen, wordt niet eens als contradictorisch ervaren.’ Keuzes liggen ook niet voor lang vast. Zij evolueren mee met de belangen die men meent te hebben en met de wijzigingen in het aanbod.

Voor vele politieke organisaties is individualisering een nachtmerrie. Zij zorgt voor verrassingen bij wetgevende en syndicale verkiezingen. Wat uit de stembus komt, is veel minder voorspelbaar dan vroeger, precies omdat er vaker gependeld wordt tussen twee of drie partijen en omdat er soms op het allerlaatste moment een keuze gemaakt wordt. Dat verklaart ook waarom opiniepeilers het al enige tijd zo kwaad hebben. Het gebeurt ook meer en meer dat de kiezers een cryptisch, nauwelijks interpreteerbaar signaal afleveren. Individualisering verzwakt bovendien de slagkracht van politieke organisaties. Mensen mobiliseren is er niet gemakkelijker op geworden. Individualisering en duurzaam engagement gaan immers niet samen. Dat ligt, onder meer, aan het mengen van politieke en levensbeschouwelijke keuzes. Wie socialistisch gesyndiceerd is, *Het Laatste Nieuws* leest en zijn kinderen naar een katholieke school stuurt, ontvangt tegenstrijdige signalen. Dat stimuleert de bereidheid niet om aan politieke actie te doen. Hoe anders was het, bijvoorbeeld, tijdens de schoolstrijd van de jaren vijftig. Een katholiek gezin werd door zijn CVP, zijn ACV, Christelijke Mutualiteit, jeugdbeweging, krant, Davidsfonds, clerus en leerkrachten

opgeroepen om te vechten voor de vrije school. De impulsen waren alle dragers van dezelfde boodschap. Dat is vandaag niet meer zo. Politieke acties zien er daarom anders uit dan in het verleden. Zij gaan uit van allianties tussen groepen van uiteenlopende pluimage. Het verzet dat in bepaalde sectoren tegen de ecotaks is gevoerd, ligt in die lijn: vakbonden en patroons samen tegen de milieubeweging. In Vlaanderen vindt het Vlaams Blok zijn medestanders in arbeiderswijken. Ook het Reaganisme en Thatcherisme waren op van die ongewone bondgenootschappen gebouwd. En er zijn er meer van die aard op komst. Zulke coalities zijn ook erg vluchtig, want gesteund op één enkel thema of rond een tijdelijk samenvallen van belangen. De tijd van bewegingen die honderd jaar worden, lijkt daarom definitief voorbij te zijn. Te verwachten is een ononderbroken komen en gaan van actiegroepen die in een los-vast verband met elkaar en met delen van de publieke opinie op het beleid inwerken.

Individualisering zet ook het overheidsapparaat onder druk. Velen willen zo weinig mogelijk inmenging bij de planning van hun levensloop. Zij vragen daarom van de staat onthechting: minder regels en regeltjes, minder opgelegde gedragsmodellen. Tegelijkertijd verwachten de mensen voorzieningen die op hun individuele maat gesneden zijn. Want ook hier speelt de gewenning. De particuliere dienstensector en zelfs de socioculturele organisaties hebben hun aanbod zo gediversifieerd dat aan persoonlijke wensen in grote mate tegemoetgekomen wordt. Waarom zou dat anders moeten zijn in de verhouding tussen burger en overheid, denkt men. Maar zo eenvoudig is het ook weer niet. Noodgedwongen werken overheidsdiensten vaak met bureaucratische, dit is voor iedereen geldende regels. Hun plooibaarheid in de richting van klantvriendelijkheid, van een geïndividualiseerd aanbod, is derhalve beperkt. Zo ontstaat een pijnlijk misverstand dat mede aan de basis ligt van de opstand tegen of de vlucht uit de politiek. Misschien zit hier ook een verklaring voor het blijvend succes van het politiek dienstbetoon: het is voor burger én verkozenen een middel om problemen en hun oplossing toch enigszins te personaliseren.

In het sociaal beleid zorgt individualisering voor nog andere moeilijkheden. Bij de toewijzing van vergoedingen en voorzienin-

gen zijn standaardcategorieën als dé ouderen, dé gezinshoofden, dé gehuwde vrouwen altijd uitermate belangrijk geweest. Hun gebruiksgemak was groot: zij lieten toe op een als rechtvaardig en als handig ervaren wijze de vruchten van de verzorgingsstaat te verdelen. Maar die noties verliezen geleidelijk hun inhoud en betekenis. Individualisering brengt talloze schakeringen aan in wat nog toe als min of meer homogene groepen van burgers werd beschouwd. Op welke leeftijd behoort men tot 'de ouderen'? Wie is er 'gezinshoofd' of 'kostwinner' en wie niet? Omdat individuen en koppels persoonlijke keuzes kunnen maken, wijzigen zij voortdurend de parameters waarmee het sociaal beleid werkt. Individualisering vermindert bijgevolg de maakbaarheid van een samenleving. Bovendien draaien vele voorzieningen van de verzorgingsstaat nog op de veronderstelling dat mensen in hun leven normale, voorspelbare routes volgen: studeren, werken, huwen, kinderen krijgen, enzovoort. Sociale bescherming is op de hypothese van 'normaliteit' gevestigd. Maar steeds meer individuen komen vrijwillig of gedwongen in halfhalf situaties terecht: zij hebben werk, maar slechts deeltijds of in interimjobs; zij hebben kinderen, maar zijn niet gehuwd; zij zijn vaders, maar hebben bepaalde gezinstaken van de moeders overgenomen; zij zijn vijftigers, maar reeds met pensioen. Een sociaal beleid dat met de oude categorieën werkt, beweegt zich daarom stilaan in een imaginaire wereld. Formulieren en formules verliezen hun band met de realiteit. Wat hier gebeurt, is medeverantwoordelijk voor de verkoeling in de relaties tussen overheid en bevolking. De agenda van de bewindslui en hun ambtenaren wijkt immers af van wat tot de ervaringswereld van de burgers behoort. Dat is een van de diepere oorzaken van 'de kloof'.

Individualisering verstoort het politieke systeem op een nog andere wijze. Politiek in België rust van oudsher op het zoeken naar consensus. Een van de belangrijkste instrumenten in die speurtocht naar het verlossende compromis ligt in wat in het buitenland de Belgische rekenkunde wordt genoemd: zoveel overheidsgeld voor dé katholieken, zoveel voor dé vrijzinnigen, zoveel voor dé bedienden, zoveel voor dé landbouwers, enzovoort. Een goede dosering in de distributie van subsidies over de verschillende partijen en belangengroepen kon wonderen doen. Maar die weegschaal is

ontregeld. Er is nu zo'n grote verscheidenheid in, bijvoorbeeld, het katholiek-zijn dat de notie nog nauwelijks voor politiek telwerk in aanmerking komt.

Er is dus een vervelend virus in de software van het politiek bestel geslopen. Dat ontgaat de politici uiteraard niet. In hun diagnoses heeft de individualisering stilaan een plaats gekregen. Sommigen vertonen daarbij echter de neiging om, gedreven door morele verontwaardiging, te spreken van een 'nieuw egoïsme'. Die boodschap zit in nogal wat uitspraken van Vlaamse socialisten en van het ACW, de christelijke arbeidersbeweging. Wie de zaak zo interpreteert, heeft geen oog voor de maatschappelijke omwentelingen waarmee zij verbonden is. Dat kan nooit adequate maatregelen opleveren. Bij Agalev zijn enigszins andere geluiden te horen. In het *Manifest voor politieke herbebossing* van Mieke Vogels en Jos Geysels en in congres teksten is er aandacht voor het surplus aan vrijheid dat individualisering kan teweegbrengen. Maar toch valt ook hier de klemtoon op de ontsporingen in die ontwikkeling: de angstige eenzaamheid, het ieder-voor-zich, het bekrompen 'ik eerst'. En dan zijn er de geschriften van Guy Verhofstadt. De VLD-voorman is er als geen ander in geslaagd om de gevoelsmatige component van de individualisering onder woorden te brengen: de drang om de levensloop zelf te plannen, de ergernis over de bemoeizucht van de overheid. Dat een partijvoorzitter een maatschappelijke onderstroom in politieke termen omzet en er een omstandig beleidsplan aan koppelt, is op zich een pluspunt. Daarmee kan iets van de kortsluiting tussen de *civil society* en de politieke sector weggewerkt worden. Maar Verhofstadt gaat in sommige van zijn voorstellen wel erg ver. In zijn eerste *Burgermanifest* wijdt hij een volle paragraaf aan het recht om uit de staat te stappen. Is dat de ultieme *Freisetzung*? De burger zou (en ik citeer nu letterlijk): 'de mogelijkheid moeten krijgen vitale kwesties zoals het onderwijs voor zijn kinderen, zijn oude dag of zijn gezondheid, te vrijwaren zonder tussenkomst van de staat en de politiek' (einde citaat). Dat zou inhouden dat die burger geen belastingen meer betaalt voor, bijvoorbeeld, gezondheidszorg en onderwijs en de klus op eigen krachten klaart. Er zitten aan dat voorstel twee kanten: één, de burger

houdt een gedeelte van zijn nu verschuldigd belastinggeld voor zich; twee, met dat uitgespaarde geld en zonder dat hij last heeft van allerlei regels en regeltjes zorgt de uit de staat gestapte burger zelf voor wat hij aan gezondheidszorg, opleiding enzovoort nodig heeft. 'Uit de staat stappen' zoals de VLD-voorzitter dat ziet, roept echter vele vragen op. Ik maak abstractie van de politiek-ethische kant van de zaak, van de vraag of het wenselijk is dat sommigen eenzijdig het 'contract met de staat' mogen verbreken. Het gaat om iets anders. In een samenleving als de onze is elk individu met tientallen draden verbonden aan zijn omgeving, ook de omgeving in haar politieke dimensie. Overleven kan maar als die band niet verbroken wordt. Inzake gezondheidszorg kunnen de meeste burgers het, zo lijkt me, niet zonder tussenkomst van de gemeenschap rooien, tenzij zij het geld hebben om onder de paraplu van de beste particuliere verzekeringsmaatschappijen te gaan staan. En is het voor het individu mogelijk sommige verbindingen met de staat door te knippen en andere intact te laten? Kan men, wat dat betreft, een beetje zwanger zijn? Eigenlijk rijst hier zelfs een merkwaardige contradictie. Individualisering, zei ik al, laat de mens toe gedeeltelijk te ontsnappen aan de uniforme regieaanduidingen van wijk en werkplaats, gezin en familie. Tegelijkertijd veroorzaakt die loskoppeling een nieuwe kwetsbaarheid: de solidariteit verzwakt en dus ook de garantie van bijstand in donkere dagen. In die zin is er nog meer dan vroeger behoefte aan een vangnet als de verzorgingsstaat. Deze paradox in een maatschappijproject verwerken zal voor geen enkele politieke partij of beweging gemakkelijk zijn.

Op een heel ander vlak is er wel een koppeling tussen politiek en individualisering op komst. Het verbindingsstuk wordt geleverd door de nieuwe computer-, informatie- en communicatietechnologie. In de politiek zijn vooral *direct* en *electronic mail*, *instant-politicking*, *computer-assisted telephone interviewing*, teletekst en videotext, on-line databanken en interactieve televisie van belang. Voor die technieken is de label 'de nieuwe media' bedacht. Over hun effecten op de politiek verscheen eind 1992 in Nederland een boek met als titel *Orwell of Athene? Democratie en informatiesamenleving*. Ik maak er dankbaar gebruik van.

De nieuwe media verschillen op tal van punten van de oude, van

de geschreven en de audiovisuele pers. Twee ervan vallen op. De snelheid waarmee informatie verzameld en verspreid kan worden, ligt veel hoger. En er is interactie tussen zender en ontvanger. Dankzij deze twee karakteristieken is de bruikbaarheid van de nieuwe media in de politiek zeer groot. Politici beschikken nu in beginsel over de mogelijkheid om de kiezers op een uitermate gepersonaliseerde wijze te benaderen. Aan de ene kant zijn er de databanken waarin een enorme hoeveelheid informatie over de bevolking is opgeslagen. Voortdurend laten wij persoonsgegevens achter: wij telefoneren, betalen met een bankkaart of met een 'getrouwheidskaart', doen mee aan een krantenwedstrijd, en bestellen iets bij een post-orderbedrijf. Daarnaast zijn er de databestanden die overheidsinstanties samenstellen. Niet de politiek, maar de burger wordt een glazen huis. Politici, die deze gegevensbanken ontginnen, kunnen bij wijze van spreken elke burger over zijn eigen problemen en belangen aanspreken. Een *direct mailing* met een gepersonaliseerde boodschap is, in termen van politieke marketing, het ideale antwoord op de individualisering. Hoe ver dat kan gaan hebben Depla en Schalken in *Orwell of Athene?* gedemonstreerd aan de hand van een stukje sciencefiction. Zij beschrijven de campagne van de man die in het jaar 2000 de Amerikaanse presidentsverkiezingen wint. Ik neem een paar passages uit hun verhaal over.

'In de campagne van Jordan werd bijvoorbeeld zeer veel geld geïnvesteerd in het zogenaamde JEP-project (*Jordan Electronic Panel-project*). In alle staten werd aan enkele duizenden burgers een computer inclusief modem verstrekt. Deze burgers kregen periodiek enkele vragen over actuele issues voorgelegd. Daarnaast konden zij aangeven welke politieke onderwerpen de voorafgaande week met familie, vrienden of kennissen waren besproken. Door de koppeling van de computers aan een netwerk konden de antwoorden van de respondenten snel door Jordans medewerkers worden verwerkt. Zo kon men direct inspelen op verschuivende trends in de publieke opinie. Jordan had daarbij een belangrijk voordeel op de traditionele partijen, die ook opiniepeilingen organiseerden. Hij droeg namelijk niet de last van een partijprogramma en van gevoeligheden bij delen van de traditionele achterban. Jordan was daardoor meer dan

de andere kandidaten, in staat om direct en adequaat te reageren op veranderende opvattingen van het Amerikaanse electoraat. Daarnaast had het campagneteam van Jordan electorale profielen ontwikkeld. Deze kwamen tot stand op grond van een aantal sociaal-economische, culturele en politieke achtergrondvariabelen zoals opleidingsgraad, werkloosheidscijfers, leeftijdsopbouw, urbanisatiegraad, politieke stempatronen en vormen van vrijetijdsbestedingen. Voor elk profiel werd een aparte videoband ontwikkeld. Vervolgens werd een databestand opgebouwd door de aankoop van verschillende adressenlijsten, waardoor onder andere een overzicht van vakbondsleden, kerkelijken, leden van sportclubs en donateurs van milieuorganisaties werd verkregen. Door de koppeling van verschillende adressenlijsten ontstonden er profielen, die 'naadloos' pasten op een van de videobanden van Jordan. Vele Amerikanen ontvingen tijdens de verkiezingscampagne een band die aansloot bij de eigen leefwereld en opvattingen. Zo werd voor de oudere Amerikanen in de zuidelijke staten een band opgenomen waarin de nadruk lag op de arbeidsmoraal in Jordans carrière, terwijl op de band voor de zwarte jongeren in de oostelijke staten de nadruk lag op het succes van de *slumkid* Jordan. Aan iedere electorale groep werd dus een 'specifieke Jordan' gepresenteerd. Op deze manier lukte het Jordan steun te verwerven van zeer uiteenlopende electorale groepen. Jordan toonde zich hiermee een kundig makelaar in meerderheden.

Als geen ander heeft Jordan voorts gebruikgemaakt van de mogelijkheden die de satelliet biedt voor een succesvolle campagne. Iedere dag maakte Jordan een aantal opnamen voor afzonderlijke Amerikaanse staten waarin aandacht werd besteed aan enkele actuele ontwikkelingen. Zo werd in een uitzending voor Texas aandacht geschonken aan de gevolgen van de derde oliecrisis, terwijl in een opname voor New Jersey de criminaliteit aan de kaak werd gesteld. Via de satelliet werden deze opnamen naar de afzonderlijke staten gezonden. De lokale televisiestations, gericht op verkiezingsnieuws over de eigen staat, berichten hierdoor regelmatig over de standpunten van Jordan. Zonder zijn hoofdkwartier in Chicago te verlaten kon Jordan op deze manier het politieke nieuws in de afzonderlijke staten domineren. Daarnaast gebruikte Jordan de satelliet om in contact te treden met het electoraat in de verschillende staten.

Dankzij dit nieuwe medium kon hij uit zijn werkkamer een half uur lang vragen beantwoorden van kijkers van een televisiestation in Alaska. Vervolgens werd contact gelegd met een lokale omroep in florida. Op die manier was Jordan in staat om op één dag met kiezers uit verschillende delen van Amerika te communiceren.'

De nieuwe media kunnen het politieke landschap drastisch veranderen. Een politicus als Jordan is niet langer afhankelijk van een partijapparaat of van bevriende drukkingsgroepen. Hij hangt evenmin af van de goodwill van journalisten omdat hij zich rechtstreeks tot de kiezers richt. In *Orwell of Athene?* maken Van den Donk en Tops de vergelijking met het lot van de buurtwinkel die plaats moet maken voor het elektronisch shoppen. Er zijn nog andere slachtoffers. De ideologie is er één van. Vergaande personalisering van politieke boodschappen komt in de plaats van een op de hele gemeenschap gericht project.

De overheid en de cultuur van het overleg

Wetten, decreten, koninklijke besluiten, ministeriële omzendbrieven, bestuursnota's – de instrumenten bij uitstek van een bevelshuishouding – blijven de verhoudingen tussen burger en overheid regeren. Vaak kan het niet anders. Dat wekt ergernis bij de bevolking. Vanuit de ervaringen in het gezin, de school en het verenigingsleven wordt verwacht dat ook de politieke gezagsdragers en hun ambtenaren het overleg verkiezen boven het bevel. Er is hier dus sprake van twee werelden, die niet in dezelfde richting evolueren. Als de *Burgermanifesten* van Guy Verhofstadt aanslaan, dan is het omdat zij ook deze evolutie in treffende termen hebben verwoord. De boze burger waarover Verhofstadt spreekt, is de man of de vrouw die het blaffen van de ambtenaar en de mandementen van de minister niet langer neemt. De reacties lopen uiteen. Sommige mensen keren de politiek gedegouteerd de rug toe. Anderen worden lastig en bijten terug. In beide gevallen groeit de kloof tussen kiezer en verkozenen, tussen burger en overheid.

De stille revolutie die zich in een gedeelte van de bevolking voltrekt, brengt nogal wat politici in verwarring. Soms reageren zij op een wat klagende, moraliserende toon.

Een treffend voorbeeld daarvan vond ik in de briefwisseling tussen burgemeester Frans Vansina van Leuven en een actiegroep uit het naburige Kerkom. Eind 1992 was het bericht gekomen dat Interleuven, een intercommunale die voor de huisvuilverwerking instaat, van plan was in Kerkom een stort van zo'n 55 hectaren aan te leggen. Er kwam verzet van de plaatselijke bevolking. Dat lokte bij de Leuvense burgemeester het verwijt uit dat de inwoners van het geviseerde dorp uit eigenbelang handelden. Een actiegroep, die ondertussen vele honderden mensen had gemobiliseerd, vroeg Vansina om uitleg. Uit het antwoord van deze politicus licht ik de volgende passages: 'Ik weet niet of het zin heeft om met gepassioneerde actieleiders te argumenteren. (...) Ik heb geen lessen te ontvangen van opgezweepte actievoerders. (...) Mogelijk zult U nog aan andere zaken moeten wennen? Ja, aan waarden als altruïsme, moed, solidariteit, verantwoordelijkheidszin; dat kent U nog niet. U bent gewend aan egoïsme, geroep en geschreeuw, contestatie, zelfgenoegzaamheid, scheldpartijen, afbraak.'

Niet elke politicus staat zo verkrampt tegenover de verwachtingen die de cultuur van het overleg opwekt. Maar dat hun allen een mentale reconversie te wachten staat, valt niet te ontkennen. Anders wordt de kloof onoverbrugbaar. Van Gaston Eyskens wordt gezegd dat een van zijn lijfspreuken luidde: *'never complain, never explain'*. In de jaren negentig is het eerste deel van dit adagium pertinenter dan ooit. Het andere echter geldt niet meer: politici zullen nu veel vaker dan vroeger te maken krijgen met hardnekkige vragen om uitleg en verantwoording.

Toch ruilen politieke gezagsdragers en overheid al hier en daar het bevel in voor de onderhandeling. Soms worden zij daartoe met harde hand gedwongen. Actiegroepen breken nu en dan letterlijk in de politieke besluitvorming binnen. Zij 'bezoeken', bijvoorbeeld, een minister thuis en verkrijgen zo het overleg dat hun langs officiële weg geweigerd was. Of zij komen onaangekondigd en onuitgenodigd naar een vergadering van een partijbureau. Ook individueel stappen mensen die zich door de overheid tekortgedaan voelen, meer dan vroeger naar de Raad van State of naar andere rechtbanken. Zij vechten dan een lokale belasting, een OCMW-beslissing of

een benoemingsbesluit van een minister aan. Met een beroep op zo'n scheidsrechterlijk college dwingen zij de politieke gezagsdragers minstens tot het verantwoorden van een bevel. De overheid speelt, noodgedwongen, op die trend in: het is geen toeval dat juist de laatste jaren, via de formule van het kortgeding, het beroep op de Raad van State doeltreffender is gemaakt.

Nu en dan zet de overheid zelf de stap naar aanpassing. De verspreiding van de ombudsformule (in steden als Antwerpen, in ministeriële departementen of parastatale instellingen) is daar een voorbeeld van. Een ombudsdienst is een plaats waar, met de hulp van een bemiddelaar, het onderhandelen tussen burger en overheid vergemakkelijkt wordt. In de brochure waarin de ombudsman van de Vlaamse Gemeenschap zich voorstelt, staat te lezen: 'Als ombudsman is het mijn taak om de veelbesproken kloof tussen de overheid en de burger te helpen overbruggen. Dat is echter alleen maar mogelijk als die overheid zich klantvriendelijk opstelt, een open beleid voert en bereid is aandachtig te luisteren naar problemen en klachten.' Ook de wet van 29 juli 1991 die voor de overheid de motiveringsplicht invoert, ligt in die lijn. Ik citeer uit de memorie van toelichting: 'De bestuurde wordt door de motivering niet alleen in kennis gesteld van de redenen die ten grondslag liggen aan de bestuursbehandeling, maar hij krijgt bovendien de mogelijkheid om met kennis van zaken *een gesprek aan te gaan met het bestuur* dat de handeling heeft verricht ten einde de beslissing eventueel om te buigen. (...) Voor het bestuur heeft de motivering tot gevolg dat de betrekkingen met de bestuursinstellingen vlotter verlopen en dat het zich *meer op zijn overtuigingskracht dan op dwangmiddelen* kan verlaten' (mijn cursivering).

In twee opzichten had de overheid zich al eerder aan een traditie van onderhandelen gebonden. De stap ging echter, zo blijkt, niet ver genoeg. Jaren geleden zijn in een aantal sectoren, waaronder het sociaal-economisch beleid en de gezondheidszorg, overleginstanties in het leven geroepen. Daar praat de overheid met vakbonden en patroonsorganisaties, met ziekenfondsen en artsensyndicaten. Maar blijkbaar vinden nogal wat burgers zo iets onvoldoende. In het gesprek met de overheid wordt immers slechts een kleine, soms niet eens verkozen, elite betrokken. Bovendien zijn sommige van

die organisaties zelf nog niet doordrongen van een overlegcultuur. De ziekenfondsen, bijvoorbeeld, laten hun leden nooit aan het woord. De schertsvertoning van de in mei 1993 gehouden mutualistische 'verkiezingen' heeft daar uiteraard niets aan veranderd. In het begin van de jaren zeventig leek op een tweede vlak een overlegtraditie te ontstaan. Nationaal en, meer nog, op gemeentelijk niveau zijn talloze adviesraden opgericht. Daarmee was het terrein geëffend om het overlegmodel op een bredere basis te vestigen. Maar het is vaak anders gelopen. Vele raden zijn het slachtoffer geworden van politisering of vleugellam gemaakt door een weerbarstige overheid.

Burgers en bewindslui ruziën. Zij doen dat meer dan vroeger. De oorzaken daarvan zijn veelvoudig. De economische neergang in het Westen en de onvoorziene gevolgen van het einde van de Koude Oorlog verwekken problemen waarop de overheid in de ogen van velen te traag en te zwak reageert. Dat brengt faalangst teweeg bij regeringen en parlementen. Maar even belangrijk is het feit dat de wereld van de burgers en die van de overheid van elkaar wegdrijven. Individualisering en de zucht naar een genegocieerd bestaan zijn daar verantwoordelijk voor. Dat alles doet me schrijven dat 'de kloof' niet met wat haastig bulldozerwerk te dichten zal zijn. Er zijn al stappen gezet om de politiek beter af te stemmen op de metamorfose die zich rond het individu voltrekt. Die aanpassingen laten reeds zien hoe ingrijpend de politiek daarbij van inhoud en vorm verandert. Individualisering en de cultuur van het overleg zijn krachten die vanuit de diepten van de samenleving de politiek binnendringen. Maar ook aan de kant van de staat en van zijn vele bijhuizen rijzen problemen die de relatie tussen bevolking en overheid verzuren.

2. Tussen staat en markt

Het vertrouwen in de staat en in alles wat ermee geassocieerd wordt, is in vrije val. Hoe komt dat? Er is een verklaring die me vooral op België van toepassing lijkt te zijn. Er heerst hier al lang een zeker wantrouwen tegenover centrale en lokale overheden. Dat was zo bij de katholieken. Zij hebben vanaf de negentiende eeuw de op-

mars van de moderne staat in meerdere opzichten als een bedreiging ervaren. Die wereldlijke overheid was een bron van ontkerstening, zei men, en bovendien knabbelde zij voortdurend aan de machtspositie van de kerkelijke hiërarchie. De socialisten van hun kant beschouwden de burgerlijke staat aanvankelijk als hun natuurlijke vijand. Beide bevolkingsgroepen hebben daarom met behulp van honderden bevriende organisaties *staatsvrije ruimten* gecreëerd: het katholiek onderwijs, de socialistische gezondheidszorg, katholieke sportverbonden, socialistische coöperatieven, katholieke bibliotheken, socialistische jeugdgroeperingen. Hier liggen de oorsprong én betekenis van de verzuiling. Die staatsvrije ruimten waren een soort asielpaatsen waar men zich met lotgenoten kon afschermen tegen een gulzige en opdringerige overheid. Daardoor verloor de staat veel van zijn dreiging en werd de vrees ervoor wat getemperd. In die toestand zijn grote veranderingen opgetreden. Want wat is er gebeurd? In den beginne maakte de aanwezigheid van katholieke scholen of socialistische poliklinieken verregaande staatsbemoeienis in onderwijs en gezondheidszorg grotendeels overbodig. Men kon het op eigen kracht wel rooien. Geleidelijk echter oversteeg de kostprijs van deze activiteiten de financiële draagkracht van de zuilverenigingen. Gezondheidszorg, bijvoorbeeld, werd te duur. Vele organisaties werden, zoals ik eerder schreef, onderaannemers van de staat. Zij werken nu hoofdzakelijk met overheidsgeld. 'Baas in eigen huis en het huis ten laste van de gemeenschap' heet dat. Daardoor is de grens tussen zuilorganisaties en de publieke sector hier en daar erg dun geworden. De ziekenfondsen leveren kabinetsmedewerkers, de vakbonden komen tussen in de benoeming van overheidsambtenaren en met z'n allen participeren zij in het beheer van parastatale instellingen. De osmose gaat, met andere woorden, zeer ver. Vele burgers bekijken het ziekenfonds en de vakbond, bijvoorbeeld, gewoon als apparaten van de overheid. Gevolg: die organisaties verschijnen niet langer als bufferzones tussen de staat en de bevolking. Het oude wantrouwen wint dan weer veld.

Toch voldoet deze verklaring niet. Er is duidelijk meer aan de hand. Bovendien is de staat niet alleen in België in ongenade gevallen. De malaise is in zowat alle West-Europese landen voelbaar.

De staat, een bedrijf-in-moeilijkheden

Voor een diepgaander diagnose levert de politieke wetenschap wel wat bruikbare instrumenten. De gezondheidstoestand van een bepaalde staat, zeggen de politologen, is af te lezen van twee barometers: zijn effectiviteit en zijn legitimiteit. *Effectiviteit* of doeltreffendheid heeft te maken met de realisatie van een aantal basisopdrachten (de veiligheid van de burgers verzekeren, de koopkracht beschermen, het recht op arbeid garanderen, de openbare gezondheid verzorgen, goedkoop onderwijs verstrekken...). Hier is de vraag: brengt de staat wat zijn burgers ervan verwachten? *Legitimiteit* van haar kant slaat op de interne moraal van het systeem. Vinden de burgers dat de principes en de gedragscodes die in de grondwet zijn neergelegd, door politici en rechters en ambtenaren nageleefd worden? Legitimiteit staat dus voor geloofwaardigheid. In vele westerse landen staan beide barometers op onweer.

Gedaalde slagkracht

Op het einde van de jaren zeventig zijn hier en in de buurlanden de eerste berichten verschenen over 'de vermoeide politiek'. Overal, zo luidde het, slinkt het prestatievermogen van regering, parlement en ambtenarij. Beoogde doelstellingen worden niet of nauwelijks gerealiseerd, nieuwe problemen worden niet aangepakt. De ziekte kreeg de naam 'eurosclerose', omdat zij zich in heel West-Europa had verspreid. Onmacht en besluiteloosheid in de aanpak van werkloosheid, openbare schuld, onveilige steden, gebrekkige opvang van vluchtelingen en migranten zijn de symptomen. Over de oorzaken van de aandoening is er verschil van mening. Een eerste, vaak gehoorde, verklaring wijst op de overbelasting waaronder vele regeringen gebukt gaan. De bevolking zou te veel en te ingewikkelde eisen stellen. Een tweede diagnose zegt: de apparatuur waarmee politici en ambtenaren (moeten) werken, laat hun niet toe een krachtiger en efficiënter beleid te ontwikkelen.

OVERVRAGING?

De West-Europese staat is vandaag te vergelijken met een vrachtwagen die te zwaar geladen wordt, zo luidt de eerste analyse. De overbelasting is deels kwantitatief, deels kwalitatief van aard.

Regering, parlement en overheidsdiensten krijgen, vooreerst, *te veel* opdrachten toegeschoven. Soms hebben zij dat aan zichzelf te danken. Zij hebben de laatste twintig, dertig jaar verzuimd om de bevolking op de grenzen van de verzorgingsstaat te wijzen. Dat schept ruimte voor wat de cultuur van de grenzeloze verwachtingen is genoemd. Leszek Kolakowski, Pools filosoof en hoogleraar in Oxford, schreef daarover in *Journal of Democracy* (1990-1): 'We gaan er in het Westen van uit dat elk van ons in de toekomst meer van alles zal hebben en we geloven rotsvast dat we daar ook recht op hebben en dat de politiek ons dat moet en zal leveren.' In België komt daarbij dat het dienstbetoon, een erg belangrijk gegeven in onze politieke cultuur, het consumentisme van de kiezers heeft aangewakkerd. Los daarvan is er de werking van wat relatieve deprivatie wordt genoemd: niet wat ik heb, richt mijn verwachtingen, maar wat ik in vergelijking met anderen nog niet heb. En vergelijken kan ik beter dan vroeger. Daar zorgen de media wel voor. Trouwens, de constante stroom van reclameboodschappen in de kranten, op de radio en op de televisie scherpt de gevoelens van gemis nog aan. Vaak wordt van de overheid verwacht dat zij (mee) levert wat ontbreekt.

Op de koop toe zit er sleet op de instrumenten die ten behoeve van de openbare sector de dagelijkse stroom van eisen en verlangens moeten indijken. Elke staat werkt met 'sluiswachters'. Zij moeten vermijden dat de politieke machinerie kapotgaat aan overvraging. Dat doen zij – als alles goed gaat – door sommige vragen opzij te schuiven en door wat er rest aan claims in een beperkt aantal eisenbundels samen te brengen. Dat wordt 'reductie van complexiteit' genoemd. In een moderne democratie wordt vooral van de politieke partijen verwacht dat zij een stuk van deze taak op zich nemen. Maar partijen doen meer dan dat. Omdat zij bevolkingsgroepen met uiteenlopende belangen verenigen, zit er in hun bundelen van eisen ook al heel wat compromisvorming. Dat is goed te zien in de CVP. Zij moet de standpunten van drie, vier standen (ACW, Boerenbond, NCMV*...) verzoenen. In andere formaties gebeurt net hetzelfde, zij het op andere terreinen. In de Volksunie, bijvoorbeeld, leven vrijzinnigen en pratikerende katholieken onder één dak. Dat verplicht die partij om in bio-ethische kwesties al

in termen van een vergelijk te spreken. Zo wordt ontmijningswerk geleverd, waardoor de politieke agenda minder overladen is. Hoe gewichtig die taak is, valt te constateren nu de neergang van de traditionele partijen hun werk als sluiswachters aan kracht doen verliezen. Daardoor stromen veel meer eisen ongefilterd in de richting van de regering, parlement en ambtenarij.

Kwantitatieve overvraging is er ten slotte ook in de financiële zin van het woord. Sommige aanspraken van de bevolking, bijvoorbeeld in de sector van de volksgezondheid, gaan de budgettaire mogelijkheden van de staat te boven. Dat alles verwekt ontgoocheling.

Kwalitatieve overvraging heeft niet te maken met het aantal opdrachten, maar met *de aard* ervan. Hier ligt het verband met wat eerder in dit hoofdstuk ter sprake kwam: de roep om een overheid die niet beveelt, maar onderhandelt en de vraag naar een geïndividualiseerd antwoord op de problemen van de burger. Dat zet ons politieke systeem onder sterke druk. Want de reconversie die voor een inwilliging van deze verlangens vandoen is, ligt grotendeels buiten het bereik van bewindslui en ambtenaren.

EEN ONTOEREIKENDE APPARATUUR

De publieke sector is als een vrachtwagen die een te zware last moet dragen. Tegelijkertijd kan de motor niet op volle toeren draaien. Daar zijn meerdere oorzaken voor te bedenken. Wildgroei is er één van. Interventie van de staat is, via de creatie van een overheidsdienst of langs juridische weg, in een groot aantal gevallen een succesformule gebleken. Door tussenkomst van lokale en nationale overheden in de sector van de huisvesting, bijvoorbeeld, is de woningnood bedwongen. Met wetten en koninklijke besluiten is de discriminatie van de vrouw op vele terreinen teruggedrongen. Zo zijn er vele voorbeelden te leveren. Men kan zeggen dat de overheid na verloop van tijd overmoedig is geworden. Een uitbreiding van de publieke sector was vaak het standaardantwoord op een nieuw probleem. De architectuur van de publieke sector oogt zoals die van een doorsnee stad in België. Wie in ons land per trein een stad binnenrijdt, ziet hoe in de achtertuin van honderden huizen het ene schuurtje naast het andere is gebouwd, soms vijf à zes op

een rij. Zo bouwen ook de politici instelling na instelling zonder af te breken wat verouderd is. Overmoed is er evengoed in het werken met wetten. Parlement, regering en ambtenarij zijn aan de ene kant te ambitieus. Zij willen te veel en te haastig regelen. Komt daarbij dat elke minister of staatssecretaris zoveel mogelijk wetten, decreten en koninklijke besluiten op zijn scorebord wil krijgen. Dat trekt de aandacht van de media, maakt indruk op de kiezer, maar leidt evenzeer tot een ongepaste woekering. Politici en ambtenaren zijn bovendien naïef in hun omgang met het recht. Een blind geloof in de kracht van de wet doet hen vergeten dat een rechtsregel zelden zijn doel integraal bereikt, en dan nog slechts als zijn inhoud en formulering aan strikte kwaliteitseisen voldoen. Er is ook verwaarlozing van het aanvaardingsprobleem. Wie recht een grote doeltreffendheid wil geven moet ervoor zorgen dat de rechtsregel verankerd kan worden in een sociale consensus. Dat negeren ligt aan de basis van een funeste kettingreactie: wetten die als onbillijk worden ervaren, lokken ontsnappingspogingen uit die dan weer door nieuwe rechtsregels gecounterd moeten worden.

Er speelt nog iets anders. In (onder andere) de sociaal-economische sector van de meeste West-Europese staten is na de Tweede Wereldoorlog gekozen voor een stelsel van continu overleg tussen regering en belangengroepen. In de evolutie daarvan is een fase bereikt waarin enkele drukkingsgroepen in dat overleg een feitelijk monopolie hebben verworven. Ik citeer hier een passage uit mijn *De verzuiling voorbij*. Het stelsel ‘werkt als een monopoly-spel. Diverse belangengroepen hebben na jaren van overleg bepaalde plaatsen op het spelbord ingenomen. Vanuit deze posities ontstaan rechten op mandaten, benoemingen, erkenning, subsidies, zendtijd, invloed en prestige. Sommige pleinen, straten en huizen zijn als het ware definitief aan bepaalde machtsgroepen toegewezen. Ook de verkaveling van nieuw ontgonnen terreinen is aan strikte regels gebonden. De rechtvaardiging hiervan ligt vervat in de rituele frasen van de pacten: “gewaarborgde vertegenwoordiging van de erkende maatschappelijke stromingen”, “eerbiediging van de ideologische en filosofische strekkingen”, “respect voor de verscheidenheid van politieke visies”. Rond deze legitimatiegronden is een hele algebra ontwikkeld. Bedoeling is de “vertegenwoordiging van

de maatschappelijke stromingen” zo te berekenen dat de gevestigde organisaties er het best bij varen. (...) De overheid speelt in dit bondgenootschap met deze belangengroepen een eerder passieve rol: betalen en zwijgen. Het kon ook moeilijk anders: via infiltratie in de overheidsdiensten en in de ministeriële kabinetten hebben deze organisaties een gedeelte van de uitvoerende macht van binnenuit bezet. Zij hebben een flink stuk van de staat in vruchtgebruik genomen. Want bezitten doen ze hem niet, ze bezetten hem.’ Einde citaat. Een deel van de schuldenberg die op België weegt, is in deze context ontstaan. Maar het systeem leidt ook tot het werken met stereotiepe wegen van besluitvorming. Het zet de sociale dynamiek gevangen in de gouden kooi van pacten, akkoorden en arrangementen. Problemen die buiten het blikveld van de gevestigde belangengroepen liggen, blijven onaangeroerd. Oplossingen die niet in de standaardscenario’s voorkomen, krijgen weinig of geen kans. Voor de overheid is dat geen goede zaak. Zij wordt dan nauwelijks geprikkeld tot innoveren. In zo’n situatie veroudert het machinepark van een politiek bedrijf bijzonder snel.

Bovendien zat de economische conjunctuur de westerse staten de laatste jaren niet mee. Dat heeft nefaste gevolgen. Het inkomen uit belastingen, de brandstof waarop zij draaien, is in aanzienlijke mate gedaald. In België heeft dat de schuldopbouw, waarvan zopas sprake was, nog verhevigd en versneld.

Daarnaast zijn de overheidsdiensten ook het slachtoffer geworden van de ontsporingen die elke bureaucratie in haar genen meedraagt: gebrek aan soepelheid in de interpretatie van regels en reglementen, vertraagde reactie op nieuwe uitdagingen, inteelt in het personeelsbeleid.

Bedreigde geloofwaardigheid

De mensen van de politieke wetenschap weten dat een systeem dat aan effectiviteit inboet, na verloop van tijd ook zijn legitimiteit verliest. Het schrikwekkende voorbeeld hier is de Duitse Weimarrepubliek, die in 1933 als een rijpe vrucht in de handen van de nazi’s viel. Dit regime faalde op het stuk van de veiligheid, de koopkracht, de tewerkstelling en zoveel meer. Het gebrek aan slagkracht ondermijnde zijn geloofwaardigheid. Dat mogelijk verlies aan credibili-

teit maakt reflectie over de factoren die het prestatievermogen van de westerse staten bedreigen, zoals de mogelijke overbelasting, zo vitaal. Van groot belang is daarbij wat mijn collega Mark Elchar-dus de sociale kracht van de taal noemt. Op een gegeven ogenblik drong het spreken over het falen van de staat overal door. De elec-torale successen van Margaret Thatcher markeerden de definitieve doorbraak van de anti-taal. Het debacle van de staatssocialistische regimes in Oost- en Centraal-Europa heeft die gedachtestroom uiteraard nog versterkt. Klagen over een vraatzuchtige overheid werd ook bij ons salonfähig. En de stelling dat er te veel staat is, wint aan realiteitswaarde naarmate er meer over gepraat wordt. Dat ligt in de lijn van wat sociologen al een halve eeuw verkondigen: *If men define situations as real, they become real in their consequences*. Toch is er meer aan de hand. Juist nu de politieke sector overstelpt wordt met vragen en opdrachten wordt op een pijnlijke wijze zichtbaar hoe ontoereikend en verouderd zijn werktuigen zijn. Zo'n contrast tast onvermijdelijk de geloofwaardigheid van de staat aan. Fel-le kritiek van de kant van de bevolking is dan het spontane gevolg.

De remedies

De staat is bij ons en bij onze buurlanden in problemen. Van diverse zijden wordt dan ook gereageerd. De aangereikte remedies verschillen nogal wat. Dat is niet verwonderlijk, want ook de diagnoses lopen uiteen. Voor de enen verzwakt de slagkracht van de West-Europese staat omdat de apparatuur waarmee politici en ambtenaren moeten werken, in tal van opzichten faalt. De therapie ligt dan voor de hand: moderniseer het 'machinepark' van de staat. Een tweede diagnose wijst hoofdzakelijk de overbelasting van de overheid als boosdoener aan. Die kwaal is deels het gevolg van vraaginflatie: de bevolking confronteert de bewindslui met te veel en te ingewikkelde eisen. Maar ook de overheid zelf overschat haar mogelijkheden. Daardoor is zij aan zwaarlijvigheid gaan lijden. Logischerwijze is het advies dan: rem de vraag naar overheidsin-grijpen af en dwing de staat overtollig gewicht af te stoten.

Een tweede adem voor de staat?

De publieke sector kan zijn vitaliteit herwinnen. Dat is wat vooral

sociaal-democratische kringen als antwoord op de crisis van de staat geven. In Vlaanderen is Louis Tobbacks *Afscheid van een stiefzoon*, in 1991 bij Kritak verschenen, een treffende exponent van deze stroming. De projecten die uit dit vertoog voortvloeien, zijn erg gevarieerd. Verwetenschappelijking van het beleid is er een van. Dat kan, bijvoorbeeld, door demografische ontwikkelingen sneller te registreren. Sleutelen aan het statuut van de ambtenaren is een ander voorstel. Verhoogde mobiliteit, de mensen aan het werk zetten waar ze het meest nodig zijn, moet de productiviteit in de overheidsdiensten doen stijgen. Permanente bijscholing kan de staat betere, maar vooral meer gemotiveerde werknemers opleveren. Innovaties in de budgettering, een derde idee, moeten de middelen waarover de overheid beschikt, meer punch geven. Politici en ambtenaren gaan vandaag de dag, constateert men, te weinig op zoek naar de maatregelen met het hoogste rendement. Dat kan veranderen als het werken met kosten-batenanalyses veralgemeend wordt. In dezelfde lijn liggen de plannen om continu alle overheids-taken te heroverwegen: wat dient behouden, wat komt er voor afschaffing in aanmerking? Verwijdering van het dorre hout komt nu al te zelden voor. Het gevolg is overgewicht en dat tast het prestatievermogen van de overheid aan. In de woorden van Tobback: 'Wat te veel is verhindert immers dat de sociale, economische, ecologische of culturele rol van de staat maximaal benut wordt. Als je wil dat de staat zijn rol goed speelt, moet hij scherp staan, geen grammetje vet te veel hebben.' De meeste van deze voornemens zijn zowat overal in West-Europa te beluisteren. In België komt daar bovenop de vraag naar een depolitisering van het overheidsbedrijf: minder politieke benoemingen, snijden in de kabinetten, beperking van het politiek dienstbetoon.

De publieke sector meer slagkracht geven is één zaak. Daarnaast moet de overheid, schrijft Tobback, zich iedere dag verantwoorden voor wat ze doet en uitgeeft. De staat moet, met andere woorden, naast zijn doeltreffendheid ook zijn geloofwaardigheid terugwinnen.

Minder staat

De pleitbezorgers van de tweede therapie zijn niet onder één ideo-

logische hoed te vangen. De oproep om de staat naar de *Weight Watchers* te sturen komt wel vooral uit liberale en centrum-rechtse hoek. Maar bepaalde plannen van de groenen liggen daar niet zo ver van af.

ASCESE

Een onstuitbare stroom van eisen en verlangens vloeit in de richting van de politici en de ambtenarij. Sommige stemmen in het debat over de crisis van de staat zeggen dat maatregelen die deze stortvloed van claims aan de poorten van het politiek systeem willen tegenhouden, te laat komen. Het is veel interessanter om preventief te werken. Er is behoefte, zo luidt het dan, aan de bevordering van waarden die de mensen ertoe aanzetten hun verwachtingen te temperen. In teksten van die strekking vallen woorden als 'soberheid' en 'zelfopgelegde discipline'. Bepaalde elementen uit het gedachtegoed van Agalev sluiten hier wonderwel bij aan. De 'economie van het genoeg' ('beter met minder') die Agalev in *Het groene verhaal* aanprijst, zal ook de druk op de overheid verlichten. In het *Manifest voor politieke herbebossing*, van de hand van Mieke Vogels en Jos Geysels, zit een soortgelijke boodschap. Zij zien de verschillen tussen materialisten en niet-materialisten als een nieuwe politieke breuklijn. De niet-materialisten, waar Agalev mee sympathiseert, promoten waarden zoals buurtsolidariteit, je kinderen zelf opvoeden, leven zonder luxe. Zo'n visie op mens en maatschappij bevrijdt niet alleen het individu, maar ook de overheid van heel wat stress.

FILTERS

De gedachte dat de bevolking spontaan zal bezuinigen op wat zij van de overheid verwacht, stuit hier en daar op scepticisme. Zo zitten mensen niet in elkaar, zegt men dan. Er is veeleer nood aan apparatuur die de eisen en verlangens op krachtige wijze filtert. Ik schreef al dat politieke partijen en drukkingsgroepen in beginsel zo'n activiteit (zouden moeten) ontwikkelen. Maar het is niet dat waarvoor hier wordt gepleit. Organisaties die belangen verdedigen, gaan niet neutraal genoeg te werk. Men moet eerder in de richting van de wetenschap kijken, luidt het. Zij kan op grond van

objectief onderzoek bepalen welke verwachtingen realistisch én verantwoord zijn. Deze klok is vooral in de Verenigde Staten en in Groot-Brittannië, en minder in ons land, te beluisteren.

Dat is een wat naïeve visie. Wetenschap is zelden waardevrij. En zelfs als zij zich zou losmaken van ideologische vooringenomenheid, dan nog zouden partijen en drukkingsgroepen nodig zijn om de criteria vast te leggen waarmee te meten valt wat verantwoord is en wat niet. Wetenschap kan filteren, maar kan dat nooit alleen.

MINDER STAAT, MEER MARKT

Overvraging van de overheid veroorzaakt grote problemen. Bestrijding van de vraagexpansie is juist daarom zo belangrijk. Toch volstaat dat niet, beweren sommigen. In de publieke sector zijn inflatoire krachten aan het werk geweest, die los staan van wat de bevolking van de overheid verwacht. De staat lijdt door eigen eetzucht aan obesitas. Een vermageringskuur dringt zich bijgevolg op.

Men kan de vele voorstellen die in dat verband in omloop zijn, in een drietal categorieën onderbrengen. Ik som ze op in dalende orde van radicaliteit. Een eerste afslankingsoperatie gaat onder de naam *privatisering*. Dat houdt in dat taken die nu door de staat worden verricht aan de overheidsinvloed worden onttrokken en in privé-handen terechtkomen. *Deregulering* is de verzamelnaam voor een tweede groep van projecten. Hier is het de bedoeling het overheidsrecht zo te wijzigen of in te krimpen dat de vrijemarkteconomie minder juridische belemmeringen ondervindt. Een derde en minder drastische ingreep is de introductie van het profijtbeginsel in de overheidsdiensten (soms ook *responsabilisering* genoemd). In dat geval wordt in wezen niet geraakt aan de omvang van de staat, maar legt men de overheid de codes van het marktdenken op. Deze plannen zijn op één punt familie van elkaar: in alle drie de gevallen wil men een door de overheid gestuurde ordening geheel of gedeeltelijk vervangen door de spelregels van de vrije markt. Zij verschillen onderling wel door de afstand die ze daarbij willen afleggen. Privatisering gaat het verst: een activiteit, bijvoorbeeld de organisatie van het telefonisch verkeer, wordt in haar geheel of voor een belangrijk gedeelte overgebracht van het staatsdomein naar de privé-sector. Bij deregulering wordt diezelfde privé-sector 'bevrijd'

van een aantal wetten en reglementen waarmee de overheid de markt aan banden heeft gelegd. Op die manier, door haar juridische bemoeienis met het economisch leven in te krimpen, schept de overheid een marktvriendelijker, ook ondernemingsvriendelijker klimaat. Want de wetten die voor ontmanteling in aanmerking komen zijn ingevoerd ter bescherming van de werknemer, van de consument, van het milieu en beperken zo de economische bewegingsvrijheid van de ondernemer. Het derde project uit deze reeks is het minst ingrijpend. Overheidsactiviteiten blijven waar ze zijn, maar ze worden via de invoering van het profijtbeginsel aan de spelregels van de markt onderworpen. Dat wil zeggen dat er voor overheidsdiensten betaald moet worden – voor wat hoort wat – en wel in die mate dat winst tot de mogelijkheden behoort.

Gedegen uitspraken over voor- en nadelen, mogelijkheden en grenzen van privatisering en van responsabilisering mag de lezer hier niet verwachten. Ik laat dat over aan mensen, die in deze materie beter geschoold zijn dan ikzelf. Wat er wel komt, zijn enkele vragen aan het adres van wie absolute voorrang wil geven aan de mechanismen van de vrije markt. Is het niet zo dat sommige pleidooien voor minder staat en méér markt de zaken toch wat te mooi voorstellen? Wordt er niet stilzwijgend heengegleden over allerlei gevallen van wanbeheer en verspilling in de privé-sector? Is er wel aandacht voor de nefaste gevolgen van wat Ralf Dahrendorf, hoogleraar in Oxford, het *casinokapitalisme* heeft genoemd? Het is het kapitalisme van het dagelijks heen-en-weer schuiven op geld- en aandelenmarkten van honderden miljarden franken. Geld brengt geld voort, zonder dat hiermee nieuwe arbeidsplaatsen of blijvende welvaart worden geschapen. In zijn *De wereld in een nieuwe orde* (1993) gaat de Amerikaanse historicus Paul Kennedy uitvoerig in op de consequenties van die ontwikkeling. Veertig jaar geleden, schrijft hij, hadden de meeste wisseltransacties betrekking op het goederenverkeer. Thans is het dagelijkse volume van de handel in vreemde valuta's verscheidene honderden malen groter dan de waarde van de verhandelde goederen. Over de hele wereld speculeren duizenden individuele beleggers, firma's en banken in valuta's. Die dagelijkse valutatransacties overtreffen ruimschoots de BNP's van vele landen en ontwapenen in feite de regeringen en hun na-

tionale banken. Geen enkel gezag kan deze massale verplaatsingen van geld in toom houden. Met het speculeren is bovendien aanzienlijke onvoorspelbaarheid in het economische leven binnengedrongen. Maar de uitdrukking 'casinokapitalisme' staat nog voor iets anders: zij doet ook aan gokken denken. Nogmaals Dahren-dorf: 'Hebzucht, fraude en korte-termijndenken zijn in de plaats gekomen van *honest business* en een denken op lange termijn.' Is twijfelen aan de weldaden van dit kapitalisme toegestaan? Vele pleitbezorgers van de vrije markt betreuren weliswaar de ongelukken die zich op de markt voordoen en aanvaarden de noodzaak van correctieve maatregelen. Maar hun meer bezadigd betoog wordt de laatste jaren overschaduwd door extreme geluiden – ook in academische kringen.

Deregulering, de derde weg waarlangs de staat gewicht kan afstoten, mikt op de overdaad aan regels waarmee de overheid de economie is binnengedrongen. De klachten zijn bekend: de wetgevingspassie van politici en ambtenaren ontregelt de vrije markt en jaagt het bedrijfsleven op hoge kosten. Arbeidsrechtelijke regels, regulering van marktcoördinatie, conjunctuurwetgeving (met voor-aan prijs- en investeringsbepalingen) storen op ontoelaatbare wijze het marktproces. Te veel overheidsregulering werkt ook nadelig in op de economische dynamiek in het algemeen en op de groeikansen van het bedrijfsleven in het bijzonder. De steeds wisselende regels leiden ertoe dat de ondernemer nooit zeker is van de voorwaarden waarin hij morgen zal kunnen of moeten werken. Planning wordt bemoeilijkt. Onzekerheid werkt verlamrend. Wetgeving die het productieproces aan allerlei condities bindt, verhoogt ook in sterke mate de bedrijfslasten. Dergelijke kosten drukken bovendien onevenredig zwaar op de kleinere ondernemingen, want zij missen de juridische competentie om de rechtsregels adequaat op te volgen of handig te ontwijken. Dat leidt tot een onevenwicht in de concurrentieverhoudingen. Tot zover het vertoog van wie op deregulering aanstuurt. Meestal ligt het volume van het overheidsrecht in het brandpunt van de kritiek. Er zijn gewoon te veel rechtsregels, zegt men dan. Daarnaast zijn er heel wat pijlen gericht op de geringe kwaliteit van de regels die de staat uitvaardigt: wetgevingstechnische zwakheden, onbegrijpelijke juristentaal,

halve en hele slordigheden. Klachten genoeg dus. Is de kritiek terecht en is deregulering dan de juiste weg?

Vooreerst dit: dramatisering is de voorstanders van deregulering niet helemaal vreemd. Zo is er weinig belangstelling voor het verschijnsel van de *schijnregulering*. Sommige wetten zijn als product van politieke compromissen zozeer door ontsnappingsclausules of het achterwege blijven van uitvoeringsbesluiten verzwakt dat zij ternauwernood afdwingbaar zijn. Het zijn wetten-zonder-tanden. Er is ook wijdverspreide *wetsontwijking*. Meestal is zij het gevolg van door ambtenaren, politici (in het kader van hun dienstbetoon) en juristen aangewezen vluchtroutes. Belgische wetten doen vaak aan gruyèrekaas denken. Maar goed, regulering via overheidsrecht kan ontsporen. Dat is hier al eerder ter sprake gekomen. Correcties zijn dan nodig. Velen verwachten wonderen van een ontmanteling van een gedeelte van het juridisch materiaal waarmee de overheid werkt. Soms gaat het om een *selectieve afschaffing* van rechtsregels, van deze namelijk die ter regulering van allerlei welzijnsaanspraken zijn ontworpen: milieuwetten, maatregelen voor de humanisering van de arbeid, codes die de consument bescherming geven. Met deze wetten zijn niet-economische waarden en overwegingen in de onderneming binnengedrongen en dat is precies het doelwit van selectieve deregulering. Niet minder, maar andere (ondernemingsvriendelijke) wetgeving is het oogmerk. In de Verenigde Staten, waar de discussie al wat langer aan de gang is, circuleert een radicalere interpretatie van deregulering. Daar wordt gedacht aan de *vervanging van overheidsrecht door afspraken tussen particulieren*, afspraken die bij voorkeur via de mechanismen van de vrije markt totstandkomen.

Aan beide vormen van deregulering zijn grenzen en risico's verbonden. Afschaffing van ondernemingsvijandige wetgeving mag dan al economisch-technisch of juridisch-technisch eenvoudig lijken, politiek gezien kan ze alleen de uitkomst zijn van hevige confrontaties. Het is immers zeer de vraag of de groepen die belang hebben bij de huidige stand van zaken in het overheidsrecht bereid zullen zijn zo'n opheffingsbeleid te aanvaarden. In de meer extreme definitie roept deregulering zo mogelijk nog meer problemen op. De pleitbezorgers van een terugkeer naar afspraken tussen parti-

culieren gaan ervan uit dat individuen en groepen die met elkaar omgaan buiten de beschermende koepel van het overheidsrecht, ongeveer evenwaardig zijn op het stuk van politieke macht, financiële draagkracht en status. Maar zo is dat niet. Bij afspraken tussen particulieren wint altijd de sterkste partij. Dit soort dereguleren vergroot bijgevolg de sociale ongelijkheid.

Er zijn alternatieven. Regelen met maat als wetgevingsbeleid is er één van. In Nederland is hiermee al enige ervaring opgedaan. Ascese in het reguleren wil men daar bereiken door de uitvaardiging van nieuwe rechtsregels te laten voorafgaan door een kosten-baten-analyse (een soort ambtelijke *commodo et incommodo*). Daarbij wordt een ontwerp of voorstel van wet getoetst aan een vijftiental criteria van een eenvoud, soberheid en doeltreffendheid. De bedoeling is, via een adempauze in de productie van een rechtsregel, overdaad te vermijden. Kwaliteitsverbetering van bestaand en toekomstig overheidsrecht is een tweede mogelijkheid. Wetsvervuiling is immers minder een kwestie van te veel dan van te kromme wetten. Een derde alternatief, regulering waarin overheid en particuliere sector samenwerken, komt straks ter sprake.

De kritiek op de staat wordt gevoed door een resem van frustraties. Er is ongenoegen omdat de publieke sector niet levert wat ervan verwacht wordt. Tegelijkertijd neemt de ergernis over de bemoeizucht van de staat toe. Hij regelt veel te veel, klaagt men. Dat botst met het verlangen van velen om vrij van enige bevoogding door de overheid de eigen levensloop te ontwerpen. Zo komt als vanzelf de gedachte op dat minder staat beter leven betekent. Een maatschappelijke ordening die op de mechanismen van de vrije markt is gebouwd, verschijnt dan als een aantrekkelijke wisseloplossing. Men kan de staat als motor van maatschappelijke ordening geheel of gedeeltelijk uitschakelen. Maar er ontstaat dan wel een vacuüm. Daar zijn tal van aanwijzingen voor te geven. Individualisering, zo schreef ik al, veroorzaakt een nieuw soort kwetsbaarheid. Wie zijn eigen weg gaat en allerlei banden doorknipt, sluit bepaalde bronnen van solidariteit en bijstand af. De nood aan een (collectief?) vangnet wordt dan groter. Ten tweede, de samenleving van de jaren negentig is, gezien haar complexiteit, erg kwetsbaar. Controle op risicogedrag

is bijgevolg geen luxe, maar bittere noodzaak. Ook dat is hier al ter sprake gekomen. Een hoogmoderne samenleving heeft bovendien behoefte aan een of andere vorm van afweging van deelbelangen. De verregaande verstrengeling van mensen en instellingen maakt dat onontkoombaar. Neem het milieuprobleem. Hier is de verwevenheid van duizend-en-één bezigheden terdege voelbaar. Wat in de ene hoek van de maatschappij gebeurt, heeft gevolgen in ver daarvan afgelegen domeinen. Spontane afstemming van activiteiten is meer uitzondering dan regel. Er zijn dus andere impulsen nodig. De vraag is dan wie het vangnet, de controle en de afweging van deelbelangen moet leveren: de staat of de vrije markt. Kan, bijvoorbeeld, het milieuprobleem bedwongen worden in het kader van een open markteconomie? Is het realistisch te denken dat fabrikanten en verbruikers zonder de harde of zachte dwang van wetten of bindende afspraken de uitstoot, de lozingen en de afvalberg zullen beperken vooraleer het te laat is? De Nederlandse socioloog De Swaan, aan wie dit voorbeeld is ontleend, voegt daar in *de Volkskrant* (21 september 1991) aan toe: 'In een ongebreidelde markteconomie zullen de mensen stikken in de smog en verzuipen in de mest.' Het gaat dus niet, dat weet men al lang, om een keuze tussen staat en vrije markt. Ook in de toekomst zal er gewerkt worden met een mengvorm. Alleen wat het aandeel van beide ingrediënten zal zijn, ligt niet vast. Evenmin is zeker hoe de staat, een van de twee bestanddelen, er morgen zal uitzien.

*

* *

In het verhaal over de politiek in de jaren negentig is een derde van het parcours afgelegd. Er zijn nog geen conclusies. Wel zijn er aanwijzingen dat bepaalde aspecten van de crisis in de politiek niet nieuw zijn. De kloof tussen burger en politicus bestaat al langer dan vandaag. Ook de malaise die de overheid teistert, heeft wortels in het verleden.

Toch is er het vermoeden dat de ziekte van de politiek vooral eigentijdse oorzaken heeft.

Rondom het individu is een ware omwenteling aan de gang.

De erosie van uniforme gedragspatronen verwekt ingrijpende veranderingen in het leven van de meeste mensen. Deels daarmee

verbonden is er de komst van de overlegcultuur. Beide ontwikkelingen doen de visie op en het gedrag in de politiek op radicale wijze omslaan. Vele misverstanden tussen bevolking en bewindslui vinden zo hun oorsprong. De problemen die hier rijzen, zijn bijna niet te overzien. Miskennen van wat er gaande is of wat goedkope cosmetica zijn uit den boze. Zulke reacties kunnen de crisis alleen maar verergeren. Maar wie de zaken serieus aanpakt, merkt al gauw dat de politiek daardoor dan totaal van aard verandert. De mobilisatie van de nieuwe communicatietechnologie, bijvoorbeeld, ondergraaft tal van vaste waarden in de politiek: de positie van de partijen, de rol van de ideologieën, het belang van drukkingsgroepen. Dat de staat een bedrijf-in-moeilijkheden is, ligt eveneens voor een groot gedeelte aan recente verwickelingen. Overvraging van de overheid is er één van. Ook hier zijn er geen mirakeloplossingen. Aan elke remedie kleven twijfels.

Het is met de crisis in de politiek een beetje zoals met het probleem van de hedendaagse werkloosheid. Er zijn allerlei maatregelen te bedenken waarmee de pijn op korte termijn wat te verzachten is. Maar eigenlijk is er iets anders aan de hand. Kennis vervangt geleidelijk de arbeid als cruciale productiefactor. Desindustrialisering is daarvan het gevolg. Misschien moet ook in de wereld van de politiek gezocht worden naar wat er achter de huidige malaise zit. Het hoofdstuk dat hier afgesloten wordt, bevatte al een poging in die zin. Zij wordt in deel twee voortgezet.

Deel 2

POLITIEK
IN VEELVOUD

De politieke ruimte waarbinnen staat en markt, politici en burgers hun plaats vinden, is geen onbeweeglijk gegeven. Soms zet zij uit en breekt door haar aanvankelijke grenzen. Dat is nu volop aan het gebeuren. Jarenlang was politiek een zaak van nationale parlementen, regeringen, partijen en drukkingsgroepen. Aan die toestand komt op tweevoudige wijze een einde. De politiek steekt letterlijk de grenzen over. Dat ligt in de aard van de problemen die op de politieke agenda komen. Kwesties als werkloosheid en het broeikas-effect liggen buiten het bereik van nationale instanties. Mede daarom groeit de macht van supranationale instellingen, zoals de Europese Unie en het Internationaal Muntfonds. Tegelijkertijd is er een tweede beweging. Politieke activiteiten verhuizen naar sectoren die in theorie tot de wereld van de non-politiek behoren: het bedrijfsleven en de onderzoekslabo's, de media en de rechtbanken. Zij delen nu de politieke ruimte met parlement, regering en ambtenarij. De gevolgen van die ontwikkeling zijn nauwelijks te overzien. Monopolies wankelen. Begrippen zoals 'burger', 'democratie' en zelfs 'politiek' verliezen hun oorspronkelijke betekenis.

De verbroekeling van het politieke domein brengt ook mee dat vertrouwde vormen van besluitvorming niet langer doeltreffend zijn. Dat verzwakt de slagkracht van het politieke systeem. Maar reeds zijn alternatieven op komst. Horizontaal bestuur is er één van.

Het parlement en zijn terreinverlies

De politieke systemen van West-Europa zijn al enige tijd in beweging. Oude machtscentra kwijnen weg, nieuwe komen op. De meeste aandacht is daarbij gegaan naar het lot van het parlement. Die instelling, in de vorige eeuw ontworpen om de spilfiguur te zijn in de werking van de democratie, heeft veel gebied moeten prijsgeven. Deze ontwikkeling is niet vrij van enige dubbelzinnigheid. Vijftig jaar geleden waren er in België 2,5 miljoen kiesgerechtigden; nu kunnen meer dan 7 miljoen mensen hun stem laten horen bij de samenstelling van het parlement. Méér mensen dan ooit komen tussen in de verkiezing van een parlement dat minder macht heeft dan ooit.

Een deel van de oorspronkelijke bevoegdheden van het parlement is naar regering en ambtenarij gevloeid. Soms, zoals in het procédé van de 'bijzondere machten', neemt dat spectaculaire vormen aan. Dan geeft het parlement de ministers een blanco cheque. Kaderwetten werken in dezelfde zin. Maar ook elders valt de winst van de regering op. Wat jaarlijks aan wetten geproduceerd wordt, ontstaat voor meer dan negentig procent uit een ministerieel initiatief. Slechts in uitzonderlijke gevallen vindt een wet zijn oorsprong in een voorstel van een parlements lid. Maar bovendien vormen wetten een slinkend deel van het juridisch materiaal waarmee de overheid de maatschappij bestuurt. Daarnaast zijn er koninklijke besluiten, ministeriële besluiten en omzendbrieven en dat is allemaal werk van regering en ambtenarij.

Het terreinverlies van het parlement heeft in ons land en bij enkele van onze burens ook andere oorzaken. Die zijn tegelijkertijd ouder én indringender. Al op het einde van de negentiende eeuw

bleek dat een aantal politieke dossiers te explosief was om ze langs zuiver parlementaire weg te behandelen. Het ging om materies (het onderwijsbeleid vooral) die toen bittere confrontaties tussen katholieken en vrijzinnigen veroorzaakten. Denk maar aan de grimmige schoolstrijd van 1880-1884. Behandeling ervan in het parlement betekende dat er met de brute meerderheidsregel gewerkt moest worden (katholieke meerderheid tegen vrijzinnige minderheid of omgekeerd) en dat schiep bijzonder gevaarlijke situaties voor het regime. Want een minderheid die in het parlement voortdurend voor dictaten wordt geplaatst, trekt na verloop van tijd met geweld de straat op. Zo ziet men dat de besluitvorming over levensbeschouwelijke dossiers geleidelijk verhuist naar buitenparlementair overleg tussen topfiguren van de katholieke, de socialistische en de liberale familie. Dat zijn dan onderhandelingen waarin men niet meer uit is op het tellen van meerderheid en minderheid, op het onderwerpen van de minderheid aan de meerderheid, maar veeleer op het bricoleren van een akkoord, een compromis, als het kan een pact. In feite is zo een nieuw circuit van politieke besluitvorming ontstaan. En langs die assemblagelijijn worden na 1945 steeds meer politieke materies in productie genomen (onderwijs, cultuur, mediabeleid...). Het parlement treedt in deze zaken vaak louter op als notaris en bankier: het neemt akte van de compromissen die tussen de zuilen (of politieke concerns) en hun topfiguren worden gesloten en levert het geld om ze uit te voeren. Het schoolpact van 1958 is daarvan het meest indrukwekkende voorbeeld. Het is niet binnen, maar buiten het parlement ontstaan. Het is er niet gekomen na zorgvuldig tellen van voor- en tegenstanders, maar door een geduldig, bedachtzaam zoeken van negen 'wijze mannen' naar een eerbaar compromis.

Iets soortgelijks heeft zich voorgedaan met betrekking tot sociaal-economische materies. Nog voor de Tweede Wereldoorlog was het gebruikelijk om het parlementair werk inzake sociaal-economische kwesties te laten voorafgaan door raadpleging van vakbonden, patronale, middenstands- en landbouwersorganisaties. Na de bevrijding kwam die ontwikkeling in een stroomversnelling: er werden aan de lopende band consultatieorganen in het leven geroepen (de Nationale Arbeidsraad, de Centrale Raad voor het Bedrijfsleven,

de ondernemingsraden...). Die advies- en overlegorganen zijn oorspronkelijk niet ontworpen als een aparte vorm van politieke besluitvorming. Neen, ze moesten het parlement helpen. Maar het draaide helemaal anders uit. Ze werden vanaf de jaren zestig, in samspraak met de regering, zelfstandige fabrikanten van politieke beslissingen. Er is dus een evolutie van adviesmacht over vetomacht naar, veelal toch, beslissingsmacht. De bedienaars van deze nieuwe assemblagelijin in het politieke bedrijf zijn de vakbonden, de patronale organisaties, de mutualiteiten, de artsensyndicaten. Men noemt ze sociale partners, maar het zijn politieke partners geworden. Samen met de regering bemannen ze allerlei formele en informele overleginstanties. Zij sturen hun compromissen wel nog naar het parlement, maar louter ter bekrachtiging. Het parlement treedt hier dan op als applausmachine. Men noemt die kring van nieuwe beslissingscentra het corporatief circuit. De officiële consecratie ervan kwam er in het begin van de jaren tachtig, toen koning Boudewijn zich in een toespraak tot de leiders van de gevestigde drukkingsgroepen richtte met de woorden: 'U die op het hoogste niveau de vertegenwoordigers zijt van de macht in feite.'

Er circuleren een paar boeiende stellingen over het ontstaan van het corporatief circuit. Het is in het leven geroepen, luidt het, op het moment dat zich in het parlement een reële democratisering voordeed. De invoering van het algemeen enkelvoudig stemrecht in 1919 (één man, één stem) betekende dat numerieke, demografische meerderheden in beginsel om te zetten waren in politieke meerderheden. Thans kon de macht van het aantal spelen. Dat moest uiteraard uitlopen in het voordeel van de arbeidersbevolking, want die was, louter demografisch, de talrijkste groep. De bestaande, en nu bedreigde, machtsgroepen hebben die ontwikkeling gecounterd door vitale materies aan het voor hen gevaarlijker geworden parlement te onttrekken en ze onder te brengen in nieuwe instanties. Daar wordt niet meer met meerderheden, maar met gewogen belangen en het liefst nog met de pariteitregel gewerkt. Consensus en compromissen, arrangeren en marchanderen zijn er belangrijker dan aantallen. In de Nationale Arbeidsraad en de paritaire comités, bijvoorbeeld, weegt de patronale fractie dankzij de pariteitregel even zwaar als de vakbondsfractie. Zo is het ontstaan

van dat corporatief circuit te begrijpen als een manoeuvre, zegt men, om met de ene hand terug te nemen wat men met de andere noodgedwongen had moeten geven. Anders uitgedrukt: hoe democratischer het parlement verkozen werd, hoe méér materies aan zijn invloed ontsnapten.

Toch is het de regering die de grootste machtswinst heeft geput uit de ontwikkelingen die zopas besproken zijn. Zij vormt immers het verbindingsstuk tussen de verschillende assemblage-lijnen in het politieke bedrijf. De regering is vooreerst de bevoorrechte partner van het parlement. Zij bezegelt ook de afspraken die de katholieke, de socialistische en de liberale zuilverenigingen onder elkaar maken. Zij is bovendien de vaste gespreksgeenoot van vakbonden en patronale organisaties. De regering is dus het knooppunt bij uitstek in de ingewikkelde bedrading waarlangs politieke signalen lopen. Het is de regering die van op haar draaischijf grotendeels beslist welk besluitvormingscircuit voor welk dossier gemobiliseerd en geactiveerd wordt: het parlement of de sociale partners of het overleg tussen de zuilorganisaties. Het ziet er bijgevolg naar uit dat de belangrijkste machtsverschuivingen in de Belgische politiek één punt gemeen hebben: de versterking van de regering. Die ontwikkeling wordt sinds het begin van de jaren negentig in de hand gewerkt door de aanvallen op de positie van de zuilen en van de sociale partners. De roep om het kortwieken van deze 'inbrekers' kan als gevolg hebben dat de regering nog meer bevoegdheden wordt toegeschoven.

Een verzwakt parlement, een regering die macht hamstert en fel meepratende drukkingsgroepen: dat zou een rake momentopname van het politieke bestel van vandaag kunnen zijn. Toch is het beeld helemaal niet accuraat. Er zijn in de politiek verbouwingen aan de gang die de positie van parlement én regering, van ambtenarij én gevestigde drukkingsgroepen in sterke mate aantasten. De politiek breekt, meer dan ooit het geval is geweest, uit zijn grenzen. Dat heeft, zoals hoofdstuk twee zal laten zien, onvermoede consequenties.

De emigratie van de politiek

1. De politiek steekt de grenzen over

Tot voor kort was elk politiek systeem in het Westen nauw verbonden met de nationale staat. Wat op de politieke agenda kwam, was in nationale termen geformuleerd. Burgerschap kreeg binnen dezelfde context vorm en betekenis. Beslissingen waren zelden grensoverschrijdend. Daar is nu verandering in gekomen. De nationale staat, een constructie die voor een eeuwig leven bestemd leek te zijn, is het slachtoffer van een dubbele leegloop.

Aan de ene kant is er de soms vrijwillige, soms gedwongen afstand van bevoegdheden, mensen en middelen aan supranationale instanties. De Europese Unie is het meest spectaculaire voorbeeld. Zowat de helft van alle wetten die in de lidstaten worden uitgevaardigd, heeft een Europese richtlijn of norm als oorsprong. Maar er is ook de groeiende invloed op de nationale overheden van het Internationaal Muntfonds, van de Wereldbank en van de instellingen die uit de GATT-akkoorden voortvloeien. Deze schaalvergroting in de politieke besluitvorming loopt parallel met wat zich in de economie voordoet: de mondialisering van productie en communicatie, de integratie van de financiële markten, de kapitaalstromen die geen grenzen kennen. Maar ook op andere vlakken liggen de problemen en de beslissingen die ze vragen, buiten het bereik van de nationale staat en van de politieke instellingen die in dat kader opereren. Dat is zo voor het broeikaseffect, de migratiegolven en de drughandel. Het monetair beleid levert wellicht het meest treffende voorbeeld. In België kan de Nationale Bank, als er tegen onze munt gespeculeerd wordt, één miljard dollar inzetten. Maar wat

betekent dat tegenover de meer dan duizend miljard dollar die de speculanten ter beschikking staan?

Tegelijkertijd is er de opmars van de regio's. Want met het opschuiven van de horizon groeit in de bevolking de behoefte om de nabije leefwerelden (de streek, het gewest) meer gewicht te geven. Dat is in België goed te zien, maar ook in de buurlanden is decentralisatie onder een of andere vorm aan de orde. Bovendien zijn in Europa, zij het voorlopig alleen in economische en culturele zin, regio's in opbouw die op het grondgebied van twee of drie staten liggen. Ik ontleen enkele voorbeelden aan het hier al eerder geciteerde *De wereld in een nieuwe eeuw* van Paul Kennedy: het Franse Elzas-Lotharingen raakt meer verbonden met het Duitse Baden-Württemberg dan met Parijs, Noord-Italië ontwikkelt nauwere banden met de Oostenrijkse Alpenregio's dan met het Italiaanse Calabrië. Dichter bij ons is er de economische samenwerking tussen de Belgische Gaumestreek en het Franse Meuse-et-Ardenne, tussen Zuid-West-Vlaanderen en Noord-Frankrijk, tussen Belgisch- en Nederlands-Limburg. Kan dat zonder politieke gevolgen blijven?

De dubbele erosie van de nationale staat tast de effectiviteit van de politieke systemen aan. De apparatuur waarmee de politici en de ambtenaren moeten werken, is ontworpen voor gebruik in dat oude, nu bedreigde kader. Zij schiet tekort voor de aanpak van transnationale problemen, zoals de werkloosheid, de desindustrialisering en de luchtvervuiling. En zij is te log voor een gedecentraliseerde besluitvorming.

Niet alleen het parlement, maar ook de regering en haar partners verliezen daarbij terrein. Want wat de nationale gouvernementen aan bevoegdheden bij het parlement hebben weggenomen, moeten zij vaak weer afstaan aan supranationale instellingen.

Politiek is dus steeds vaker een transnationaal gebeuren.

De nationale regering van gisteren zijn de lokale besturen van vandaag geworden. Maar het volle besef daarvan blijft veelal achterwege. Keer op keer is te zien hoe in het spreken en schrijven over de politiek de fictie van het nationaal kader bewaard en bevestigd wordt. Nationale politici gedragen zich alsof zij alle hefbomen nog stevig in handen hebben, nationale regeringen doen

alsof zij het zijn die de maatschappelijke controlekamers bemannen. Dikwijls ook zijn plannen om de politiek doeltreffender en geloofwaardiger te maken exclusief op dat nationaal kader gericht: de herwaardering van Kamer en Senaat, de rechtstreekse verkiezing van de eerste minister, de legislatuurregering. Het vergt blijkbaar veel verbeelding om in te zien hoezeer de sleutelterm 'politiek' door het wegvallen van grenzen van inhoud veranderd is.

2. De nieuwe politisering

De gedachte dat de politiek uit zijn grenzen is gebroken, is niet alleen in de letterlijke zin te begrijpen. Politieke activiteiten zijn ook geëmigreerd naar sectoren die in theorie tot de wereld van de 'non-politiek' behoren: het bedrijfsleven en de onderzoekslabo's, de media en de rechtbanken. Die verhuis is, zo mogelijk, nog ingrijpender dan wat onder het verschijnsel van de transnationalisering valt. Het gaat bovendien om een sluipende ontwikkeling: meestal wordt zij niet herkend, soms wordt zij geloochend.

Ik wil wat in deze evolutie aan de gang is, beschrijven als een geheel nieuwe vorm van politisering. Zij loopt over drie sporen. Bedrijfsleiders, wetenschapsmensen, journalisten en rechters nemen, veel meer dan vroeger, beslissingen die in wezen politiek zijn omdat zij de loop van de samenleving op bindende wijze bepalen. Dat is zelfpolitisering of politisering *from within*, gedreven door een interne dynamiek. Ik kom daar nog op terug. De verplaatsing van politieke activiteiten in de richting van de pers, de magistratuur, de grote bedrijven en de wereld van de research wordt af en toe ook door de beroepspolitici zelf georganiseerd. Dat is een tweede spoor. Zo heeft de wetgever de laatste jaren in een aantal kwesties forfait gegeven en de vraag om bindende beslissingen naar de rechters doorgestuurd. Een derde vorm van politisering gaat uit van de bevolking. Het is opvallend hoe het bedrijfsleven, bepaalde laboratoria, de media en de mensen van het recht geconfronteerd worden met eisen waarmee men voorheen alleen de politieke overheid lastigviel. Die sectoren moeten nu – en dat is nieuw – de bewijzen leveren dat wat zij doen legitiem is en doeltreffend. Legitimiteit en effectiviteit zijn de twee maatstaven waarmee elke politieke instan-

tie gewogen wordt. Dat zij ook van toepassing worden geacht op de magistratuur en de pers geeft aan dat vele burgers het werk in deze domeinen als politiek ervaren.

Het bedrijfsleven

Politieke activiteiten en economische bedrijvigheid zijn, althans in het Westen, van bij het begin van de industriële revolutie in twee verschillende werelden ondergebracht. De ene was onderworpen aan de codes van de democratie, de andere aan de wetten van de vrije markt. De grenzen tussen beide zones waren wel nooit waterdicht. Politici namen beslissingen die de gang van de economie beïnvloedden, industriëlen en bankiers wogen op de overheid. De demarcatielijn bewoog ook: soms schoof zij via het proces van verstaatsing op in de richting van de economische sector, soms werd de openbare sector tot krimpen gedwongen. Maar steeds bleef de gedachte overeind dat het politieke en het economische uit elkaar gehouden konden worden.

Vandaag zijn ook hier de grenzen aan het vervagen. Er is een nieuwe vorm van politisering aan de gang die, net als voor de magistratuur en de media, van drie kanten tegelijk opkomt. Beslissingen van bedrijfsleiders hebben nu vaker dan vroeger een politieke dimensie. Dat is een politisering die de sector zelf genereert. Een tweede route start bij de beroepspolitici. Langs de weg van de privatisering staan zij politieke taken af aan het bedrijfsleven. Daarnaast worden industriëlen en bankiers meer en meer verplicht om wat zij doen te rechtvaardigen met behulp van politieke en morele argumenten.

1. Wie hoort zeggen dat het bedrijfsleven ‘aan politiek doet’, denkt spontaan aan de formele en informele kanalen waarlangs zijn bewoners proberen parlementsleden, ministers en ambtenaren te beïnvloeden. Patroonsorganisaties zijn erkende gesprekspartners van regering en ambtenarij. Zij hebben een ticket dat hen formeel toegang verleent tot zowat alle overlegorganen van wat als het corporatief circuit bekend staat. Langs die weg wegen zij rechtstreeks op een aantal beleidsmateries, zoals het investeringsklimaat en de sociale zekerheid. Informele beïnvloeding staat bekend onder de

naam 'lobbying'. Die activiteit kan gaan van de ongevraagde levering van informatie aan een parlamentslid tot de agressieve promotie van het bedrijfsbelang in een ministerieel kabinet. Eén voorbeeld slechts: tijdens het Belgisch ecotaksdebat van 1993 hebben de belanghebbende ondernemingen herhaaldelijk van deze technieken gebruikgemaakt. En in de context van de Europese Unie is lobbying uitgegroeid tot een ware industrietak. (Het werken met smeergeld is als een ontspoorde vorm van lobbying te zien.)

Maar toch ligt de politisering van het bedrijfsleven niet vooral in het optreden als sociale partner of in het lobbywerk. Er is een andere evolutie aan de gang, één die politieke activiteiten bijna geruisloos laat emigreren in de richting van het bedrijfsleven. Die ontwikkeling rust op twee poten. De internationalisering van industrie en financiën zuigt macht weg uit de traditionele centra van politiek bestuur en deponeert haar in de handen van de megabedrijven en de megabanken. De grenzeloze economie doet dus ook de politiek uit zijn grenzen breken. In de toename van risico-intensieve activiteiten, zoals kernenergie, en in de opmars van de micro-elektronica ligt een tweede bron van verandering. Laat me beide punten preciseren.

De economie groeit geleidelijk naar een schaal die wereldomvattend is. Nationale markten worden opengebroken. Bijna alles wat met de productie van goederen en diensten te maken heeft, is niet langer aan grenzen gebonden. Bedrijven reageren sneller en soepeler op deze evolutie dan de beroepspolitici. Zij passen zich aan door te versmelten tot multinationals en transnationale concerns. Dat laat hun vaker dan voorheen toe te ontsnappen aan de greep van de nationale regeringen. Verbodsbepalingen in één land, bijvoorbeeld op het stuk van de biotechnologie, zijn te omzeilen door de research en de productie te verplaatsen naar een land waar meer mogelijk is. Een strenge arbeids- of fiscale wetgeving is op dezelfde wijze te ontwijken. Dat leidt tot een feitelijk machtsverlies voor de politici en hun ambtenaren. De mondialisering van het geldverkeer heeft eenzelfde effect. financiële netwerken overschrijden met gemak de oude scheidingslijnen. Individuele regeringen en ministers van financiën hebben daardoor nu veel minder macht over het systeem dan ze een kwarteeuw geleden hadden, schrijft Paul Ken-

nedy in *De wereld in een nieuwe eeuw*. De monetaire crisis die West-Europa in de tweede helft van 1993 heeft getroffen, liet de hulpe-loosheid van de beroepspolitici en van de overheidsbankiers goed zien. In feite bepaalden de speculanten de rentestand en, als gevolg daarvan, de evolutie van de investeringen en van de tewerkstelling.

Soms reageren de politici daarop met een vorm van zelfcensuur. Zij schuiven beslissingen door naar de *captains of industry* of slikken bepaalde projecten in. De Nederlandse socioloog Abram de Swaan gaf daarvan, in *de Volkskrant* van 21 september 1991, een treffend voorbeeld. Hij zei: 'De Nederlandse regering stelt een heffing voor op energieverbruik. Die vormt geen onderdeel van een principiële vernieuwing van het belastingstelsel, maar toch is het in beginsel vooruitstrevend beleid. Nu wordt de belasting nog grotendeels geheven over de inkomens, die verworven zijn met arbeid, dus met menselijke energie die de omgeving niet aantast en die juist in overvloed beschikbaar is, want een miljoen mensen zijn in feite werkloos. Een belasting op energieverbruik zou makkelijker te innen zijn en zou het gebruik beperken van schaarse en misschien wel onvervangbare brandstoffen; dat draagt ook bij tot het milieubehoud. Maar wat gebeurt? Een zevental grote internationale bedrijven dreigt prompt naar elders te verhuizen als die heffing hun wordt opgelegd. Zelfs deze eerste, tastende poging wordt gesmoord in de dubbele Nelson van ver reikende internationale vervlechting.' En Paul Kennedy schrijft: 'Alleen al het besef dat de markt bepaalde maatregelen (zoals een belastingsverhoging) afkeurt, kan zogenaamd soevereine regeringen ervan weerhouden ze door te voeren.'

De verplaatsing van politieke activiteiten loopt nog langs een tweede traject. Het bedrijfsleven creëert op een voorheen ongekende schaal risico's voor de volksgezondheid, de natuur en de planeet. Dat vloeit voort uit de bouw van kerncentrales, uit het gebruik van toxische stoffen in de bio- en agro-industrie, uit de groei van de afvalbergen. Vaak ontstaan deze risico's en de schade die zij veroorzaken als voldongen feiten, waartegenover de regeringen machteloos staan. Voor hun rest in sommige gevallen alleen het puinruimen. Zo doen industriëlen onder het mom van niet-politieke beslissingen aan politiek, want zij bepalen op bindende wijze

de loop van de samenleving. Maar zelfs daar waar grootschalig gevaar ontbreekt of nog niets is waar te nemen, is de politieke dimensie van wat in het bedrijfsleven gebeurt onmetelijk groot. Ik citeer, in vrije vertaling, de Duitse socioloog Ulrich Beck: 'De contouren van de maatschappij van morgen worden niet in parlementaire debatten of in regeringsbeslissingen getrokken. Zij liggen in de toepassing van de micro-elektronica en van de gentechnologie.' Het vermogen om de toekomst van een hele bevolking vorm te geven – wat tot het wezen van de politiek behoort – komt zo meer en meer in de wereld van de zogenaamde non-politiek terecht. Het zijn de commandoposten van de grote bedrijven en hun research-afdelingen die in toenemende mate bepalen welke richting wij met zijn allen uitgaan. Zonder dat het opvalt, want deze sociale verandering komt incognito. Tegelijkertijd krimpt de reikwijdte van de traditionele centra van bestuur. Dat is goed voelbaar in, bijvoorbeeld, het mobiliteitsbeleid. Hoe Europa in het jaar 2005 de dagelijkse verplaatsing van miljoenen mensen zal organiseren, ligt nu reeds op de tekentafels van de auto-, trein- en vliegtuigconstructeurs. Eenzelfde scenario is te verwachten in het landbouwbeleid. De overheid kan de mestproductie onder controle proberen te houden, maar zij zal nog vaak door de agro-industrie gepasseerd worden.

Problemen die uit de techno-economie – het huwelijk van economie en hedendaagse technologie – voortvloeien, zijn dragers van een heel bijzonder kenmerk. De risico's van *vandaag*, aldus Beck, rusten op investeringsbeslissingen van *gisteren* en op technologische innovaties van *eergisteren*. In het beste geval zullen de tegenmaatregelen *morgen* genomen worden en misschien *overmorgen* effect hebben. Deze aan een boutade grenzende beschrijving geeft aan hoe de besluitvorming in de sector van de techno-economie iets machinaals en ondoordringbaars heeft. Zij laat ook zien dat een publieke en politieke discussie slechts mogelijk is lang nadat de beslissende stappen zijn gezet. De overheid is de facto de gevangene van de techno-economie. Marcel van Dam illustreert dat in zijn *De opmars der dingen* zo: 'Als je de auto toelaat, moet je wegen, viaducten en bruggen bouwen. Je moet verkeersregels ontwikkelen, die je moet afstemmen met het buitenland. Je moet politie hebben die naleving van de regels controleert. Je moet autokerkhoven en

revalidatiecentra hebben om de verkreukelde auto's op te ruimen en de verkreukelde mensen weer te leren lopen.'

Het loont de moeite, denk ik, om ook een van Becks voorbeelden in extenso op te nemen. Hij beschrijft bladzijdenlang hoe de aanwending van de micro-elektronica het aanzien van de maatschappij verandert, zonder dat de beroepspolitici daar greep op hebben. Het gebruik van de personal computer, in combinatie met een modem, laat toe om heel wat werk te verplaatsen naar de individuele woning. De ruimtelijke scheiding van wonen en werken – een van de meest ingrijpende aspecten van de industriële revolutie – is dan niet meer nodig. Daarmee verbreekt ook een honderd jaar oude gietvorm voor de organisatie van de arbeid: de verzameling van werknemers in een fabriek – de 'kathedraal van de industriële tijd'. Het ruimtegebonden karakter van de arbeid verzwakt bovendien ook door het gemak waarmee bepaalde activiteiten over een afstand van duizenden kilometers te verhuizen zijn. Deze ontwikkelingen kunnen het einde betekenen van individuele en collectieve arbeidsverhoudingen die voor de eeuwigheid bestemd leken. Het is een gegeven dat voor grote verwarring zorgt in de vakbeweging, maar daar niet alleen.

De micro-elektronica doet de grenzen tussen wonen en werken vervagen. Categorieën, zoals 'mijn woning' en 'mijn werkplaats', waarop een hele wereld is gebouwd, verliezen geleidelijk hun betekenis. Dat overkomt ook de begrippen 'arbeid' en 'niet-arbeid'. *Phone banking*, het telefonisch bestellen en betalen van goederen bij postorderbedrijven en, binnenkort, de automatische kassa's (waar de klant de aangekochte producten met hun streepjescodes zelf 'incheckt') wentelen een deel van de arbeid op de consument af. De gebruiker wordt als het ware een schakel in het productieproces, een *prosumer* zegt futuroloog Toffler. Dat is slechts een van de wegen waarlangs allerlei hybride vormen van arbeid ontstaan.

Sociale verandering komt inderdaad incognito. Maar zij is er daarom niet minder ingrijpend om.

2. De inplanting van politieke activiteiten in het bedrijfsleven is

niet alleen het werk van interne krachten. Ook de beroepspolitici helpen bij de verhuis. In vele West-Europese landen zijn na de Tweede Wereldoorlog ondernemingen generationaliseerd. Meestal ging het om bedrijven in wat men sleutelsectoren noemde: energie, kredietverstrekking, vervoer. Het argument was dat in die branches beslissingen vallen die de hele samenleving in haar ontwikkeling binden, en in zekere zin dus politiek zijn. Vijfenveertig jaar later is een omgekeerde beweging gaande. Privatisering van overheidsbedrijven is nu in vele van die landen op de politieke agenda gezet. Soms gaat het om een budgettaire operatie, meestal om een poging om te snoeien in de omvang van de staat. Wat ook de motivatie weze, privatisering van ondernemingen uit sleutelsectoren is een vorm van politisering van het bedrijfsleven. Het betekent immers dat instrumenten van sociale en economische verandering in de handen van industriëlen en bankiers terechtkomen. Privatisering versnelt, met andere woorden, het uitzwormen van de politiek in de richting van het bedrijfsleven.

Dat de overheid ondernemingen afstoot, wekt wellicht niet zoveel verbazing. Maar dat is niet de meest opmerkelijke vorm van privatisering. Er is een stille revolutie bezig in een sector die tot de kern van de politiek behoort: de regelgeving. De productie van normen die voor de hele bevolking gelden, wordt algemeen gezien als een monopolie van de overheid. 'De wet' is het prototype: door het parlement formeel te boek gesteld en afdwingbaar door de uitvoerende rechterlijke macht. Daarnaast is er alles wat men tot de secundaire wetgeving rekent: koninklijke besluiten van algemene strekking, ministeriële omzendbrieven, ambtelijke richtlijnen. Men kan zich moeilijk voorstellen dat de overheid dit werk aan derden overlaat. En toch gebeurt het. Een van de regeringen-Martens uit de jaren tachtig heeft het land met bijzondere machten bestuurd. Daartoe is een hele trein van 'volmachtbesluiten' op het spoor gezet. Voor de redactie van een aantal van deze regels is een beroep gedaan op een Brussels advocatenkantoor. Een privé-instantie oefende in dit geval onder licentie een overheidsfunctie uit. Maar in dit geval zal de regering wel het laatste woord gehad hebben. Anders verloopt het ter hoogte van de Europese Unie. In principe zijn het de Commissie en de Raad die de Europese wetgeving ontwer-

pen en voor bekrachtiging aan het parlement voorleggen. In één welbepaald domein heeft de Commissie het formuleren van normen in onderaanneming gegeven aan een niet-gouvernementele instantie. Deze merkwaardige evolutie speelt zich af in het kader van het Europees normalisatiebeleid. Dat vraagt enige uitleg.

Het normalisatiebeleid van de Europese Unie is erop gericht vaste standaarden te ontwikkelen voor de technische eigenschappen van een product of productgroep. Het gaat om eigenschappen die betrekking hebben op kwaliteit, veiligheid, afmetingen en samenstelling. De bedoeling is via harmonisering allerlei verschillen die het openmaken van de Europese markt belemmeren, weg te werken. Deze normen, waaraan het bedrijfsleven zich bindt, zijn ook van groot belang voor de Europese consument omdat zij een directe weerslag hebben op zijn gezondheid en veiligheid en op de deugdelijkheid van wat hij zich aanschafft.

Het opstellen van technische normen die richtinggevend zijn voor de producenten, dateert niet van gisteren. In tal van landen werken al decennialang normalisatie-instituten die zich met deze taak hebben belast. Het gaat hier om particuliere organisaties waarvan bijna uitsluitend bedrijven deel uitmaken. In België, bijvoorbeeld, is dat het Belgisch Instituut voor Normalisatie (BIN). In 1961 is een eerste stap gezet in de richting van de productie van transnationale normen. Dat jaar is het Comité Européen de Normalisation (CEN) opgericht, een koepelorganisatie van normalisatie-instituten uit de EG-landen. In 1973 ontstond het Comité Européen de Normalisation Electrotechnique (CENELEC) dat zich, zoals de naam het zegt, toelegt op de opstelling van normen voor elektrotechnisch materiaal.

Aanvankelijk waren er tussen de normalisatie-instituten en de EG-instanties geen directe banden. In de jaren zeventig zou dat veranderen. In haar strijd tegen technische handelsbelemmeringen ging de EG-Commissie richtlijnen uitvaardigen waarvan de bijlage normen bevatte die men bij CEN en CENELEC had ontleend.

In het midden van de jaren tachtig sloot de EG-Commissie met CEN en CENELEC een officiële samenwerkingsovereenkomst. De EG-instanties gaven nu het opstellen van Europese normen helemaal in handen van CEN en CENELEC. De Commissie en

de Raad beperken er zich voortaan toe in een richtlijn enkele essentiële vereisten inzake gezondheid, veiligheid en milieubescherming vast te leggen. De technische uitwerking wordt in onderaanneming gegeven aan de normalisatie-instituten, die daartoe telkens een formeel mandaat (en kredieten) van de Commissie krijgen. Deze formule heeft een grote vlucht genomen. Tussen 1986 en vandaag heeft de Commissie een tiental van die richtlijnen uitgevaardigd. Dat gaf aanleiding tot meer dan dertig mandaten aan de normalisatie-instituten die op basis daarvan in totaal bijna duizend Europese normen formuleerden, onder andere op het stuk van de veiligheid van speelgoed en van gastoestellen.

In feite heeft de EG-Commissie een deel van haar macht overgedragen aan particuliere instanties waarin het bedrijfsleven zowat alle ruimte heeft ingenomen. Daar komt bij dat de meest gebruikte procedure voor de vaststelling dat een product volgens de Europese normen is gemaakt, de autocertificatie is. De producenten stellen zelf een verklaring van conformiteit op en brengen het EG-merkteken op hun product aan. Ook nazicht en controle liggen dus in hun handen. Wat op het Europees niveau gebeurt, is ook dichterbij ons waar te nemen. In het kader van het Vlaamse milieurecht laat men het aan de bedrijven over om na te gaan of de door de overheid opgelegde emissienormen niet overschreden worden. De ambtenaren van de Vlaamse Gemeenschap doen deze controles, die omslachtig en duur zijn, dus niet zelf. Zij zien enkel toe op de werking van de zelfcontrole door de ondernemingen.

De politiek breekt niet in alle sectoren even sterk of even snel uit zijn oude grenzen. Er zijn domeinen waar de greep van de beroepspolitici vrijwel intact is gebleven. Justitiebeleid is er zo een. Maar zelfs daar is het monopolie van parlement, regering en ambtenarij bedreigd. Er is de opmars van privé-polities. In sommige van onze buurlanden bestaan er bovendien plannen om het gevangeniswezen te privatiseren.

3. Dat het bedrijfsleven in toenemende mate politieke activiteiten absorbeert is de bevolking niet ontgaan. Hoe is het anders te verklaren dat industriëlen en bankiers veel meer dan vroeger gecon-

fronteerd worden met het verzoek om verantwoording af te leggen voor bepaalde beslissingen? Dat is de vraag naar de legitimiteit van wat zij doen – een in wezen politieke probleemstelling. De motiveeringsplicht die nu al op de politieke overheden rust, wordt vaker dan voorheen van toepassing geacht op bedrijfsleiders. Een Greenpeace-actie uit het jaar 1993 levert een uitstekende illustratie van deze vorm van politisering. De milieubeweging had bij de autofabrikant Renault een exemplaar van een prototype ‘ontleend’. Het ging om een bijzonder zuinige wagen die al geruime tijd ontwikkeld was, maar niet in productie werd genomen. Greenpeace toerde met die wagen in Europa rond. De bedoeling was van Renault een verklaring af te dwingen voor het niet in roulatie brengen van een autotype dat de problemen van de zure regen, van het broeikas-effect en van de uitputting van een schaarse energiebron in positieve zin kon beïnvloeden. Wil de firma, zo vroeg Greenpeace, alstublieft die stap verantwoorden?

Ook in het verleden nam de techno-economie beslissingen die onmiskenbaar een politieke dimensie hadden. Toch klonk de vraag naar een rechtvaardiging veel minder luid dan vandaag. Hoe komt dat? Ik ga eens te meer te rade bij Ulrich Beck. Bedrijfsleiders hadden een zekere immuniteit tegen externe bevraging verworven. Het vertoog dat deze bescherming mee heeft ondersteund, ligt in de lijn van het vooruitgangsoptimisme: technologische ontwikkelingen verwekken altijd en overal meer welvaart en meer welzijn. Rond deze argumentatie kwam een wijdverspreide consensus tot stand. Industriële projecten zijn in se goed en verantwoord, was de overtuiging. Wat goed was voor General Motors (of Ford) was goed voor Amerika, zei men aan de andere kant van de oceaan. Die zekerheid maakte een publieke discussie over nut en risico's overbodig. Voor de bedrijven betekende dat zoveel als een blanco cheque. Uiteraard zitten er aan de technologische innovaties ook minder aantrekkelijke gevolgen vast. De tewerkstelling neemt af, de afvalbergen groeien aan. Maar in de retoriek van de vooruitgang zijn dat kleine kwetsuren, schoonheidsfouten als het ware. En de problemen kunnen altijd nog naar de overheid doorgeschoven worden. Een tweede argument leunt op de scheiding tussen de politieke en economische werkelijkheid. Het zegt dat industriële projecten geen

politieke producten zijn en dat zij bijgevolg niet onderworpen zijn aan enig onderzoek naar verantwoording en legitimiteit. Zij volgen een andere logica, opgebouwd uit de wetten van de vrije markt en de rationaliteit die de technologie en de wetenschap eigen is. Het immuniteitssysteem is nu verzwakt. Dat heeft veel te maken met het afbrokkelen van de consensus rond de gevolgen van industriële groei. Er is twijfel gerezen, veel twijfel. De risico's zijn immers in aanzienlijke mate toegenomen. De schade die het bedrijfsleven kan veroorzaken, is niet langer als een verwaarloosbaar neveneffect te bestempelen. Dat laat de stroom van alarmerende berichten over milieuongevallen goed zien. Ook het besef dat industriële projecten nu zeer vaak arbeidsplaatsen vernietigen wekt grote onrust in de bevolking. Daar komt bij dat de nieuwe assertiviteit van sommige burgers zich niet alleen naar de overheid richt, maar ook de houding tegenover het bedrijfsleven heeft veranderd. Dat uit zich in de meer aanvallende opstelling van de milieu- en de consumentenbeweging. Actiegroepen bestaan bovendien al lang niet meer alleen uit ongevaarlijke natuurvrienden. Bedrijfsleiders vinden nu evengoed ingenieurs, scheikundigen en biologen op hun weg. Ook het tweede argument – beslissingen van industriëlen en bankiers zijn apolitiek – verliest aan kracht. Het besef groeit dat wat het bedrijfsleven doet, de samenleving veel meer dan vroeger diepgaand beïnvloedt en dus vatbaar is voor vragen naar rechtvaardiging. Het zal wel geen toeval zijn dat juist nu ethisch bankieren in de belangstelling gekomen is.

Het wetenschappelijk onderzoek

Het vermogen om de wereld zijn vorm en inhoud te geven berust nu meer dan vroeger bij de multinationals en de holdings. Zij hebben het wetenschappelijk en technologisch onderzoek als trouwe bondgenoot. In de alliantie met het bedrijfsleven ligt al een eerste route waarlangs de research gepolitiseerd wordt. Industriëlen en onderzoekers zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor wat de techno-economie aan sociale verandering veroorzaakt.

In hun omgang met de beroepspolitici volgen de mensen van de research dezelfde trajecten als het bedrijfsleven. Zij stellen zich niet als tegenstanders op, maar gaan hun eigen weg. Research heeft een

aparte dynamiek, die deels leunt op de competitie tussen labo's en onderzoekers, deels op intellectuele nieuwsgierigheid en op de kick die het overschrijden van kennisgrenzen veroorzaakt. Wetenschap is net als haar halfbroer, de technologie, erg gulzig. De Nederlandse politicoloog Frissen schrijft in zijn *De versplinterde staat* (1991) dat zij haar eigen toepassingsbereik creëert en zonder waarneembare oppositie naar nieuwe terreinen zoekt.

Het is slechts *nadat* een technologische sprong is gemaakt en de sociale effecten zichtbaar worden, dat beroepspolitici en bevolking in de discussie betrokken worden. Ook hier reist sociale verandering dus incognito. (Haar schuilhut is de academische vrijheid.) Ook hier wordt gewerkt met voldongen feiten. Externe controle kan, maar dan enkel post factum. Onderzoekers worden dus gedreven door motieven die vreemd zijn aan de politiek, maar in hun gevolgen wel politieke betekenis hebben. Anders geformuleerd: de richting van het onderzoek wordt niet vooraf bepaald door regeringen en parlementen, noch door de publieke opinie, de ethiek of de moraal. Het werk in de vooraanstaande laboratoria zet echter wel de koers uit die de maatschappij inslaat.

Tsjernobyl staat model voor wat er met een samenleving kan gebeuren als wetenschap omgezet wordt in industriële projecten. Maar research weegt niet alleen door spectaculaire risico's op de toekomst van een bevolking. Het medisch-wetenschappelijk onderzoek doet vertrouwde noties, zoals 'leven' en 'dood', vervagen. De ontwikkelingen op het stuk van de in-vitrofertilisatie hebben de zekerheid over het begin van een menselijk leven op de helling gezet. Ook de noties 'moeder' en 'vader' zijn niet langer inhoudsvast. Er zijn nu draagmoeders en zwangere oma's, donornvaders en (binnenkort wellicht) ongeboren moeders. Eeuwenlang waren seksualiteit en voortplanting aan elkaar gekoppeld. Contraceptie maakte seksualiteit zonder voortplanting mogelijk. In-vitrofertilisatie laat voortplanting zonder seksualiteit toe. Geneeskundig onderzoek heeft eenzelfde effect in verband met het einde van het leven. De dood is vandaag een variabel gegeven, want afhankelijk van voortdurend wisselende medische definities. Er is de schijndood, de hersendood en de biologische dood. Concepten die de mens eeuwenlang hebben gericht in zijn interpretatie van zichzelf en van de

wereld, zijn bijgevolg ambigu geworden en het zijn de medici en de biologen die, gedreven door hun eigen logica, aan de oorsprong liggen van deze omwentelingen. Het wordt alsmaar moeilijker om de politieke dimensies van dat alles te ontkennen.

Het wetenschapsbedrijf heeft in de loop der eeuwen een immuniteit voor externe bevraging opgebouwd. In die zin is deze sector verwant met haar economische partner, het bedrijfsleven. De omwalling die de wetenschappers rondom zich hebben opgebouwd, leunt op het argument van de al genoemde academische vrijheid. Maar er is verandering op komst. De research wordt geconfronteerd met de vraag naar een publieke legitimering van wat men doet. Het duidelijkst is dat te zien in de discussie over de gentechnologie. Nieuwigheden van die aard en omvang zijn weliswaar altijd al op een zekere huiver gebotst. Toch gaat niet al het wantrouwen dat momenteel in de bevolking opstijgt terug op die oeroude angst voor het onbekende. Researchers worden niet langer op hun woord geloofd omdat er nu harde bewijzen zijn over misstappen en onzorgvuldig onderzoek in het verleden. De mediaberichten over twijfelachtige experimenten met radioactiviteit in het Amerika van de jaren veertig en vijftig voeden de twijfel. Ziekenhuispatiënten zijn buiten hun weten ingespoten met uraniumzouten omdat onderzoekers wilden weten welke doses nierbeschadiging veroorzaken. Mentaal gestoorde tieners kregen melk met radioactief calcium te drinken. Van tientallen gevangenen werden de teelballen bestraald om het effect op de spermaproductie te kunnen nagaan. Zo brokkelt het vertrouwen in de wijsheid van de wetenschap af. De roep om een ethische sturing van de research neemt daardoor toe. Ook dat is een vorm van politisering.

De magistratuur

Dat rechters aan politiek doen is altijd al, zeker in België, door de magistratuur als een verwerpelijke hypothese van de hand gewezen. Voor een deel is dat te wijten aan een misverstand: vaak denkt de rechter bij het horen van de term 'politiek' aan 'partijpolitiek'. Zijn terughoudendheid is daardoor goed te begrijpen. Maar ook na verduidelijking verdwijnt de debatangst niet. Vele magistraten vertrekken van het standpunt dat de muur tussen de rechterlijke en

de andere machten onoverschrijdbaar dient te zijn. In september 1988 schreef Ernest Krings, toen procureur-generaal bij het Hof van Cassatie, dat de rechter boven het gewoel staat en boven het gewoel dient te blijven. Hij mag zich niet in de strijd mengen. Hij is niet de verdediger van een sociaal systeem noch van een klasse of een moraal en zeker niet van een politiek. Hij mag slechts oordelen overeenkomstig het geschreven recht dat voor hem in beginsel de enige leidraad en de enige referentie is. Tot daar rechter Krings. In deze visie is er geen plaats voor een herkennen en erkennen van de politieke rol van de magistraat. En toch komt de politiek, vandaag zelfs meer dan gisteren, langs een drietal wegen de rechtbanken binnen.

1. Marcel Storme, hoogleraar aan de Gentse rechtsfaculteit, schreef al in de jaren zeventig dat in een gedesintegreerde samenleving als de onze personen nodig zijn die als eenzamen hun visie voorhouden en als zieners de toekomst van de mensheid voorbereiden. Hij voegde daaraan toe: 'Is het een naïeve illusie te menen dat in de toekomst ook de rechter een dergelijke rol kan spelen?' En ook vroeg hij zich af of in onze samenleving niet angstig uitgekeken wordt naar iemand die dan toch een vingerwijzing zal moeten geven over de manier waarop men zich in deze ontwrichte wereld dient te gedragen en of de rechter niet degene is waarnaar men zal willen luisteren. Sommige magistraten hebben deze rol van rots in de branding opgenomen. Dat is het wat ik bedoel met zelfpolitisering. Maar het ene kan niet zonder het andere: met zo'n stap valt er onvermijdelijk ook meer licht op hen.

Maar nu ten gronde. Zelfs al de rechter zich strikt houdt aan wat de grondwet en het procedurerecht hem opleggen, doet hij aan politiek. Elke rechterlijke beslissing is een afweging: van goed en kwaad, van schuld en boete, van wat aan God en wat aan Caesar toebehoort. De magistraat wordt tot afwegen verplicht omdat ieder vonnis of arrest een maatschappelijke dimensie heeft en op een of andere manier de belangen van de gemeenschap raakt. Soms springt die dimensie onmiddellijk in het oog.

Mijn map met krantenknipsels bevat daarvan tal van voorbeelden. Begin december 1992 was in de pers het volgende verhaal te lezen.

Een Gentse rechter moest zeven jongelui uit adellijke kringen berechten. De beklaagden hadden zich schuldig gemaakt aan allerlei baldadigheden. De rechter achtte de feiten bewezen, maar oordeelde dat de veelbelovende carrières van de jongelui niet in het gedrang mochten komen en verleende iedereen de gunst van opschorting van uitspraak. Zij gingen dus de facto vrijuit. Vier jaar eerder, in 1988, schreef mijn krant dat drie jonge Algerijnen vijf maanden in voorhechtenis hadden gezeten op verdenking van smokkel van heroïne. Hun uitleg was dat het zakje met wit poeder waarmee zij waren betrapt, Pakistaanse peper was. Er kwam geen ernstig labo-onderzoek, tenzij vijf maanden later. Toen bleek dat het poeder inderdaad peper was. De jongens hebben dan de gevangenis mogen verlaten. De 44ste correctionele Kamer van Brussel heeft de betrokkenen op 26 oktober 1988 uiteindelijk vrijgesproken. Een derde knipsel. Medio 1987 volgde de Kamer van Inbeschuldigingstelling van Gent de uitspraak van een Kortrijkse rechter in een zaak van megafraude van meer dan één miljard frank. De West-Vlaamse magistraat had de hoofdbeklaagde opschorting van uitspraak gegeven op basis van volgende argumenten: 'Verdachte heeft er alle belang bij dat er zo weinig mogelijk rond de zaak die hem aanbelangt wordt gesproken, geroddeld of daarvan in het openbaar gewag wordt gemaakt, zulks met het oog op zijn relaties met het buitenland en de financiële wereld. (...) De verdachte staat immers aan het hoofd van een belangrijk industrieel complex dat werk geeft aan enkele duizenden werknemers.' De rechter besluit: 'De raadkamer verklaart de tenlastelegging bewezen en is van oordeel dat aan de verdachte de opschorting van de uitspraak van de veroordeling mag toegekend worden.' Opnieuw een feitelijke vrijspraak dus. Eind november 1993 besliste het Brusselse Hof van Beroep vier industriële maalders die voor miljarden fraudeerden met 'zwarte' bloem niet te straffen. Zij kregen opschorting van uitspraak. De rechterlijke motivering luidde 'dat de overheid in deze zaak een grote morele verantwoordelijkheid draagt'. De rechter aanvaardde ook de stelling van de verdediging dat 'politici verzuimen het stelsel van forfaitaire belasting aan te passen en de betichten uit economische noodzaak verplichtte tot fraude'.

Waarom bevatten deze krantenknipsels aanwijzingen dat rechters de facto politieke activiteiten ontwikkelen? Omdat de uitspraken getuigen van de invloed van een mens- en maatschappijvisie in de afweging van schuld en boete. Deze rechters waren van oordeel dat zij best omzichtig te werk gaan bij de berechting van mensen die in de samenleving sleutelposities bekleden. Hun redenering is dat strikte vervolging en strenge bestraffing van zulke individuen de maatschappelijke orde meer schade kan berokkenen dan het misdrijf waarvoor zij terechtstaan. Het is een vorm van autocensuur met het oog op het algemeen belang. Maar is dat dan geen overweging van politieke aard? Bovendien leidt deze gang van zaken, eens dat hij door de bevolking is waargenomen, tot een gekwetst rechtsgevoelen. Het verrast dan ook niet dat sommigen de term 'klassenjustitie' in de mond nemen. Ook dat heeft politieke gevolgen.

Niet altijd is in een rechterlijke uitspraak de maatschappelijke dimensie zo duidelijk te zien als in de voorbeelden uit mijn map met krantenknipsels. Dat belet niet dat ook in andere types van rechterlijke besluitvorming de politiek zelden afwezig is. Soms is het spreken van recht een louter syllogistische, zeg maar automatische, activiteit. De rechter is dan als het ware blindelings onderworpen aan de rechtsregel. In andere situaties is er wel eerbied voor de wet, maar geen slaafse onderwerping. De magistratuur beschikt dan over een bewegingsvrijheid die haar toelaat, zelfs verplicht om de rechtsregel te interpreteren en te preciseren. De rechter vult zo de gaten die de wetgever liet vallen. In beide gevallen is de politieke dimensie niet veraf. Walter Van Gerven, Leuvens hoogleraar, onderwijst het zijn studenten als volgt: 'De jurist, vooral de rechter (...), neemt, wanneer hij recht zoekt voor een concrete situatie, een beslissing die in wezen een politieke beslissing is, omdat hij juist daardoor het bestaande bestendigt. De jurist kiest één oplossing tussen verschillende, juridisch-technisch even goed verdedigbare oplossingen. (...) Dit is de politieke oplossing die hij neemt op grond van economische, sociologische, filosofische opties, hoe onvolmaakt hij zich daar ook van bewust is.'

Deze vorm van politieke betrokkenheid is uiteraard niet nieuw. Wel recent is de neiging van de rechters om zich als de controleur van de uitvoerende macht op te stellen. Het meest spectaculair is

dat in de dossiers van (vermeende) corruptie. Zij volgen daarin uiteraard de publieke opinie die roept om een krachtadiger optreden tegen het politieke onfatsoen. Toch kan ik mij niet van de indruk ontdoen dat de rechterlijke ijver om politici en ambtenaren te betrappen op ongeoorloofd gedrag deels bij de magistraten zelf zijn oorsprong vindt.

In een aantal opzichten is het werk van de rechters dus ongetwijfeld politiek van aard. Recente ontwikkelingen hebben dit gegeven nog versterkt. In Nederland, waar het verschijnsel al enkele jaren ter discussie staat, spreekt men zelfs van 'rechterlijk activisme'. Daarmee wil men aangeven dat de magistratuur direct of indirect ingrijpt in het proces van politieke beslissingen. Van Jan Leijten, een befaamde Nederlandse rechtsgeleerde, is de uitspraak (in *De rechter als dictator?*, 1989): 'Terwijl wij steeds geneigd zijn te menen dat rechters de wet toepassen, komt het meer en meer voor dat de wetgever de rechtspraak toepast.' De grenzen tussen het rechterlijk korps en de politiek zijn aan het vervagen. Charles-Louis Montesquieu en zijn scheiding der machten zijn bijna niet meer.

2. De politiek komt ook via de beroepspolitici in de gerechtshoven binnen. Dat is evenmin nieuw. Al van oudsher wegen de politieke partijen en hun mandatarissen op de rekrutering van magistraten. De politieke kleur van een kandidaat-rechter telt veelal evenzeer mee als zijn capaciteiten. Dat doet het risico ontstaan dat sommige rechters, omdat zij zich tot een wederdienst verplicht voelen, verleid worden tot partijdige vonnissen of arresten. Vrouwe Justitia is dan niet langer kleurenblind. Advocaten komen steeds vaker met verhalen die in deze richting wijzen. Zij zeggen dat succes in een rechtszaak kan afhangen van de partijpolitieke kleur van de magistraat waarvoor zij verschijnen. Het komt er dan op aan, beweren ze, het verloop van een geding zo te plannen dat de zaak door de 'meest geschikte' rechter behandeld wordt. Wetenschappelijk gefundeerde aanwijzingen – gesteld dat men die zou kunnen verzamelen – voor deze vorm van politisering van de rechtspraak zijn er niet. Toch is het aanvaarden van de partijpolitieke bedevaart, die met een kandidatuurstelling gepaard gaat, van de kant van de

magistraten een politieke daad. En een daad die politieke gevolgen heeft. In de publieke opinie is immers de indruk aanwezig dat rechters hoe dan ook een prijs betalen voor de steun die zij bij hun benoeming hebben verkregen. Rechters zijn dan niet langer meer onverdacht en dat tast de geloofwaardigheid van de hele rechtstaat aan. Er is nu weliswaar een nieuwe wet die de werving van magistraten zou moeten bevrijden van partijpolitieke manoeuvres. Toch is ook deze regeling een compromis, waardoor – op z'n Belgisch – de achterpoortjes niet ontbreken.

Beroepspolitici hevelen ook op een veel rechtstreekse wijze de politiek naar de rechtbanken over. Meer en meer slaagt het parlement er niet in om binnen een redelijke termijn een materie aan de hand van een nieuwe of een gewijzigde wet te regelen. Dat heeft minder te maken met de ingewikkeldheid van een dossier dan met het mislukken van de zoektocht naar een aanvaardbaar compromis. Het jarenlange aanslepen van de parlementaire discussie over de abortuswetgeving is daarvan een voorbeeld. Het gevolg is dat de rechter verplicht wordt om, via het vellen van vonnissen en arresten, een algemene gedragslijn uit te zetten. De terugtred van het parlement 'promoveert' de magistratuur bijgevolg tot plaatsvervangend wetgever. Regering en parlement schuiven op een nog andere wijze problemen door naar bepaalde rechtscolleges. Delicate vragen van politieke aard worden voor advies aan de Raad van State voorgelegd. In de oprichting van het Arbitragehof springt deze ontwikkeling meerdere stappen verder. De rechters van dit Hof hebben uitspraken gedaan over de zetelverdeling in het Europees Parlement, over de controle van de verkiezingsuitgaven en over de financiering van de Gemeenschappen. Het Arbitragehof kan bovendien, met een verwijzing naar de constitutie, alle wetten en decreten vernietigen, wat de facto de bewegingsvrijheid van de wetgever doet krimpen. Jan Velaers, hoogleraar aan de UIA, schreef in *Van arbitragehof tot grondwettelijk hof* (1990) dat de Belgische rechtsorde 'evolueerde van een systeem waarin de wetgever het laatste woord had over de naleving van de Grondwet, naar een systeem waarin de rechter in het Arbitragehof het laatste woord spreekt. (...) De evolutie is er dan ook één van parlementaire soevereiniteit naar rechterlijke soevereiniteit.'

3. Ook de bevolking drijft de magistraten in de richting van de politiek. Dat heeft vooreerst te maken met de toegenomen assertiviteit van sommige burgers, een verschijnsel dat ik al eerder in dit boek besproken heb. Het komt nu vaker voor dat beslissingen van de overheid voor een rechtbank worden aangevochten. Jaarlijks stappen meer dan vijftigduizend mensen naar een rechterlijke instantie omdat zij een fiscale maatregel van hun gemeentebestuur of de provincie niet aanvaarden. De Raad van State wordt overstelpt met klachten over benoemingsbesluiten. Beslissingen van OCMW's worden in groten getale voor de arbeidsrechtbanken betwist. Sedert 1988 kan de burger ook het Arbitragehof mobiliseren om, onder meer op grond van de schending van het niet-discriminatiebeginsel, een wet te vernietigen. Telkens moeten de magistraten dan uitspraak doen over politieke beslissingen. (Sinds kort kunnen de rechters van de Raad van State de overheid *onder verbeurte van een dwangsom* verplichten om iets te doen of iets niet te doen. Dat verhoogt uiteraard de druk die zij op de uitvoerende macht kunnen uitoefenen.) Zeldzamer, maar zeker zo zwaarwichtig, zijn de gevallen waarin door toedoen van een burger de Belgische staat voor een internationaal gerechtshof wordt gebracht. Dat kan verregaande gevolgen hebben. Bepaalde arresten van de Raad van State, van het Hof van Justitie van de Europese Unie in Luxemburg of van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens in Straatsburg hebben sterk gewogen op het beleid van de overheid. Het arrest-Marckx van 1979 veroordeelde België wegens de discriminatie tussen wettige en natuurlijke kinderen. In 1987 bracht een wet dan het Belgische afstammingsrecht in overeenstemming met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De arresten-Le Compte dwongen het Belgische parlement de wetgeving op de tuchtrechtspraak in de raden van beroep van geneesheren en apothekers aan te passen. Dat zijn enkele van de meest spectaculaire voorbeelden.

De bevolking dwingt de magistraten, de Belgische en de internationale, meer dan vroeger om controle uit te oefenen op de overheid. Ook op andere vlakken neemt het beroep op de rechter toe. Ruzies worden vaker voor de burgerlijke rechtbank gebracht. Van de strafrechters wordt verwacht dat zij hun rol in de bestrijding

van de misdaad verhogen. Dat is niet alleen in ons land zo. Henri Nallet, minister van justitie in de regering-Rocard, schrijft in zijn *Tempête sur la justice* (1992) dat de Fransen de magistratuur vandaag de dag beschouwen als een soort '*superassistante sociale*'. Die ontwikkeling brengt mee dat de bevolking de rechters nu ook met andere criteria, bijvoorbeeld inzake productiviteit, beoordeelt. De magistratuur krijgt te horen dat zij te traag werkt, negentiende-eeuwse methodes en rituelen koestert en toch zo wereldvreemd is. Procedurefouten lokken vinnige commentaar uit. Vrijspraken in fraudezaken worden uitvoerig bekritiseerd. De pers voegt aan deze kritische geluiden vele decibels toe. Parlementsleden voelen zich geroepen om de klachten van hun kiezers om te zetten in bitsige interpellaties over het falen van de rechters. De legitimiteit van het rechterlijk korps is dus niet langer vanzelfsprekend. Er zitten flink wat gaten in de omwalling die de magistraten rond hun domein hadden opgetrokken en die hen ontsloeg van de plicht verantwoording af te leggen. Het is de rechters niet meer mogelijk zich in een hooghartig stilzwijgen te verbergen. Aansprakelijkheid en toerekenbaarheid, termen die zij van oudsher in het oordelen over en het veroordelen van derden gebruiken, worden nu op hun gedrag van toepassing geacht. Ook dat is een vorm van politisering.

De media

Op 15 februari 1992 werd op een persconferentie in Brussel een boekje opengedaan over de betekenis van de drie maanden eerder gehouden parlementsverkiezingen. Een tiental mensen uit de universitaire wereld en uit de studiedienst van de SP presenteerde in een gezamenlijke publicatie een interpretatie van '24 november 1991'. In de bundel was een korte alinea opgenomen – twaalf lijntjes, om precies te zijn – over de politieke rol van de media. Ik citeer de tekst: 'De maatschappelijke omgeving waarin de pers functioneert, is in een aantal opzichten grondig veranderd. De partijpolitieke bevoogding is in aanzienlijke mate verminderd, maar in de plaats daarvan is hevige commerciële druk gekomen. De slag om de lezer/kijker beïnvloedt het gedrag van de journalisten. Nu de democratie onder vuur ligt, wordt ook van de media verwacht dat zij hun verantwoordelijkheid opnemen. Onprofessionele

behandeling van verschijnselen als Rossem en het Vlaams Blok kan immers grote gevolgen hebben. Misschien is voor de journalisten nu de tijd gekomen om hun gedragscodes opnieuw te bekijken.'

De eerste, wat grimmige, vragen van de aanwezige persmensen gingen over die passage. Vooral de laatste drie zinnen lokten reactie uit. En slechts na een half uur kwamen de hoofdthema's, zoals het migrantenvraagstuk en de onveiligheid in de steden, aan de beurt.

Schermutselingen van dat soort zijn ondertussen veel vaker voorgekomen. Want journalisten horen niet graag zeggen, zeker niet als het van derden komt, dat zij aan politiek doen. Nog meer moeite hebben zij met de vraag om verantwoording voor de wijze waarop zij dat doen. Het verweer van de journalisten loopt over twee sporen. Zij zijn niet de producenten van politieke feiten, beweren ze, maar zetten op papier of op het scherm wat reeds in de maatschappij aanwezig is. Een tweede, vaak gehoorde, reactie is: wij, de boodschappers, worden met schuld beladen terwijl de boodschap zelf en degene die haar uitstuurt buiten schot blijven. Als de mensen de politici uitspuwen dan is het niet, zo luidt het dan, omdat wij dagelijks over het falen van de gezagsdragers schrijven. De politieke klasse zelf is voor haar devaluatie verantwoordelijk.

De aarzeling van de journalisten om te erkennen dat zij met hun werk politieke activiteiten ontwikkelen en daarvoor ter verantwoording geroepen kunnen worden, doet denken aan wat de magistratuur jarenlang te horen gaf. Ook zij zei van zichzelf: 'Wij doen niet aan politiek. Wij zijn slechts doorgeefluik.' De journalist zegt: 'Wij kijken toe wat er in de wereld van de politiek gebeurt en brengen daarover verslag uit.' Net als in het geval van de rechters is er sprake van het in leven houden van een fictie.

1. Een klassiek model uit de politieke wetenschap kan ons helpen om de werkelijke betekenis van de geschreven en de audiovisuele pers in kaart te brengen. Daarin wordt de politiek bekeken als een bedrijf dat grondstoffen (eisen en verwachtingen, vragen en behoeften) omzet in producten (wetten en andere bindende beslissingen, diensten zoals onderwijs en openbaar vervoer). Die omzetting verloopt in een zevental, goed te onderscheiden stadia. Alleen

de eerste vier stappen komen hier ter sprake, omdat daarin het politieke optreden van de pers het opvallendst is.

Een eerste fase is te vergelijken met het opdelven van grondstoffen: problemen komen aan de oppervlakte (in het geval van een natuurramp, bijvoorbeeld) of worden via een of andere ingreep (moties, memoranda, persberichten) zichtbaar gemaakt. Dat houdt in dat allerlei signalen uit de maatschappelijke ruimte gecapteerd en, als ze te zwak zijn, versterkt worden. Maar niet alle behoeften die zich melden, worden opgenomen in het raderwerk van de politiek. Er is méér nodig: de bewustwording dat een probleem de grenzen van het individuele overstijgt én dat het een oplossing kan vinden door overheidsingrijpen. In de tweede fase gaat het dus om de vertaling van *private troubles* in *public issues*. Men zou het ook het transport van de grondstoffen naar de verwerkingseenheid kunnen noemen. Er zijn honderden problemen die zo op de agenda van de beroepspolitici terechtkomen. Maar slechts een klein gedeelte ervan zal in aanmerking komen voor behandeling. Een vraag naar overheidsoptreden moet immers omgezet worden in politieke machts termen, wil zij een kans maken om door te stoten tot de beslissingscentra. Dit is de derde fase in het productieproces: de mobilisatie van politieke steun. Een breed gamma van instrumenten ligt hier ter beschikking: een beroep op vroeger verworven machtsposities, (onttrekken van) steun bij verkiezingen, lobbying, betogingen, stakingen. Maar er kan uiteraard geen sprake zijn van een gelijktijdige behandeling van alle problemen en eisen, die fase drie overleven. Op de agenda krijgen bepaalde punten prioriteit en worden andere terzijde geschoven. Dat is wat gebeurt in de vierde fase. Het bepalen van wat urgent is en wat niet, leidt meestal tot conflicten. Politieke strijd breekt hier eveneens uit wanneer vanuit tegenstrijdige belangen uiteenlopende oplossingen worden bepleit. Ook dan is het nodig voorrangsregels vast te leggen en compromissen te sluiten.

De pers oefent in elk van deze fasen een niet te miskennen invloed uit. Kranten, radio en televisie zijn uitermate geschikt om maatschappelijke problemen zichtbaar te maken. Zij dragen in zich de mogelijkheid om als *early-warning systems* te werken, om op de sociale radar te melden dat er iets aan de hand is. Journalisten

kunnen een kwestie, een eis, een verwachting die in een bepaalde groep leeft door herhaalde media-aandacht op de agenda van de politici inschrijven. Of zij kunnen een probleem letterlijk dood-zwijgen. Dat alles heeft in de loop van de jaren nog aan belang gewonnen. Andere 'zenders' (de politieke partijen, de vakbonden, de school, de Kerk) zijn als leveranciers van agendapunten en informatie immers verzwakt. Van Michel Rocard, Frans ex-premier, is de uitspraak (in *Vendredi Idées*, november 1992): '*Le message politique reçu par nos contemporains est à 97% un message originaire de journalistes et à 3% un message originaire de politiques.*' De pers is ook niet afwezig tijdens de tweede en de derde fase van het politiek productieproces. Of zij verslag uitbrengt over een motie, een petitie, een persconferentie is van belang voor de doorstroming van een eisenbundel in de richting van de beroepspolitici. Deze diverse vormen van beïnvloeding spelen niet alleen langs de weg van de opiniestukken in de kranten. Ook wat als fait divers op papier of in de micro komt, weegt op het politieke lot van een dossier. De pen van een hoofdredacteur heeft vooral betekenis voor wat zich in fase vier voordoet: de rangordening van de agendapunten en de compromisvorming. Het feit dat in Vlaanderen zowat alle kranten zijn vrijgemaakt van de directe bevoogding door de politieke partijen, verhoogt hier nog het gewicht van wat ze schrijven. Vroeger waren zij vaak louter megafoon voor wat de politici en de partijbureaus dachten. De *Volksgazet* had de socialistische voorman Jos Van Eynde als hoofdredacteur, CVP-senator Hubert Leynen dirigeerde *Het Belang van Limburg*, zijn CVP-collega Louis Kiebooms schreef de redactionele commentaren in de *Gazet van Antwerpen*, de liberale topman Frans Grootjans leidde de *Nieuwe Gazet* en *Het Volk* had zijn Karel Van Cauwelaert. Nu mogen de journalisten zelf denken.

'Bij dit alles kijk ik toe en informeer,' zegt de journalist over zichzelf. Hij of zij ziet zich langs de zijlijn van de politiek staan, vanop afstand rapporterend. Dat is het ideaalbeeld van de journalist als louter bringer van nieuws. Maar, schrijft de Leidse hoogleraar Witteveen (in *Beleid en Maatschappij*, 1993-1): 'Brengen is maken.' Dat ligt al in de techniek van het medium televisie of krant. Een strikte scheiding van verslag en commentaar is niet mogelijk. Witte-

veen: 'Vooral bij belangrijke gebeurtenissen wordt meteen ingespeeld op de behoefte aan context, aan achtergrondinformatie, aan normatieve oriëntatie. (...) Zonder inkleuring zijn feiten geen nieuwsfeiten.' Er is niet alleen het gewicht van de techniek. Wat persagenschappen melden is ideologisch gekleurd. In wat journalisten uit het nieuwsaanbod plukken zit evenzeer de invloed van een visie op mens en maatschappij. En dat geldt heus niet alleen voor de journalisten van de Duitse Springer-pers, van de Murdoch-kranten of van de tv-stations van Berlusconi. Nieuws wordt in de handen van een journalist een sociale constructie. Dat is, in het licht van wat hierboven staat, politiek. Albert du Roy (werkzaam bij *Le Nouvel Observateur*, Antenne 2 en Europe 1) formuleert het in zijn *Le serment de Théophraste. L'examen de conscience d'un journaliste* (1992) veel brutaler: '*Un journaliste qui se prétend apolitique est un hypocrite ou un imbécile.*'

Niet alleen wat er in de krant of op de buis komt, heeft invloed op het politieke leven. Ook de manier waarop het gebracht wordt is van belang. Dat is weliswaar altijd al zo geweest. Recente ontwikkelingen in het medium zelf versterken echter het politieke effect van het geschreven, het gesproken en het verbeelde woord. Perslui zijn meer dan voorheen geneigd om wie beroepshalve met politiek bezig is te verleiden tot korte, spitse uitspraken. Amerikaans mediaonderzoek wees uit dat de grote televisiestations in de aanloop naar de presidentsverkiezingen van 1992 de politieke *state-ments* van de kandidaten na gemiddeld 7,3 seconden onderbraken en naar een ander beeld overschakelden. In 1968 was dat nog 42 seconden. De *oneline*r, het provocerende zinnetje: daar komt het op aan. Daarmee is de lezer/luisteraar te lokken. Daarmee kan de politicus scoren. Maar het veroorzaakt wel onvermijdelijk polarisering. Het bemoeilijkt compromisvorming en reduceert het politieke debat tot boodschappen die, zoals Michael Schudson van de University of California (in *Dialogue*, 1993-3) schreef, de lengte hebben van een *bumper sticker* of van het berichtje in een Chinees *fortune cookie*.

Journalisten zijn in zekere zin ook de producenten van wat als 'de publieke opinie' op de politiek weegt. Zij doen dat doordat zij seinen uit de bevolking opvangen en versturen. Maar ook hier gaat

het niet om een passieve transfer van signalen. Er komen selectie en interpretatie bij te pas. Bovendien, zegt de Leuvense socioloog Jaak Billiet in *De Standaard* van 28 augustus 1993, luisteren journalisten toch vooral naar wie zijn boodschap krachtig en aantrekkelijk weet te verwoorden. De mening van een minderheid wordt dan gepromoveerd tot 'de' publieke opinie. Zo, schrijft Billiet, kan een afstand groeien tussen de veronderstelde en de werkelijke belangstelling van de problemen die de burgers subjectief raken. Dat zet de politici op het verkeerde been en kan een kloof slaan tussen hen en de burgers. Ook langs die weg is journalistiek een politieke bezigheid.

Maar het belangrijkste is wel dat de pers de bewindslui dag aan dag kan confronteren met wat de gezagsdragers zelf aan waarden beweren aan te kleven. Het beeld is bekend: de journalist is in de politiek van vandaag, nu het parlement soms forfait geeft, de waakhond die moet beletten dat de democratie schade oploopt. Dat is een politieke opdracht van formaat.

2. Wat hierboven beschreven staat is een vorm van politisering die wezenlijk met het journalistenwerk verbonden is. Het komt van binnenuit. Toch gaat de politisering, net als bij de magistratuur, ook uit de richting van de politici. Zij mobiliseren de pers, bijvoorbeeld via een goed getimed lek. Ook in dit geval is de journalist geen willoos instrument. Hij of zij zou moeten weten wat er aan de hand is als een heer hem of haar voor een diner bij kaarslicht uitnodigt. Er zijn journalisten die dat niet (willen) doorzien. Zij denken dat zij de politici verleiden om een primeur te leveren. Maar in het spel van de verleiding is de journalist vaak het slachtoffer. Hij wordt misbruikt. Slimme regeerders weten bovendien dat er in elke journalist een politicus sluimert, die invloed wil uitoefenen. Omgang met ministers en andere coryfeeën uit de Wetstraat geeft de journalist het gevoel dat iets van hun macht op hem overvloeit. Dat maakt hem kwetsbaar. Los daarvan kan men zich afvragen of een persman die, bijvoorbeeld, Guy Verhofstadts manifesten schrijft of 'met Wilfried Martens door de woestijn' trekt, onafhankelijk waarnemer is of co-equipier.

3. We zagen reeds dat het rechterlijk korps nu vaker geconfronteerd wordt met de uitdrukkelijke vraag verantwoording af te leggen. Zoiets kan ook de journalist meer en meer overkomen. De pers zal aansprakelijk en toerekenbaar verklaard worden voor wat zij, politiek gezien, doet of niet doet. Dat zal aanpassingen vergen. Want de pers is dat niet gewoon. Op een colloquium van de Koning Boudewijnstichting, in de herfst van 1992, zei Carl Bernstein (tijdens de Watergate-affaire sterjournalist van de *Washington Post*): 'We zijn arrogant. De opening van zaken die wij van anderen vragen, weigeren wij in onze eigen wereld toe te passen.' Zou de aarzeling om de eigen activiteiten op de publieke weegschaal te leggen alleen in de Verenigde Staten bestaan?

De omgang met de wereld rondom ons is er niet gemakkelijker op geworden. Noties waarmee we in de samenleving ordening brachten, verliezen hun oorspronkelijke betekenis én nuttigheid. Talloze begrippen schuiven. 'Arbeid' en 'niet-arbeid', 'leven' en 'dood', 'publiek' en 'privé' zijn in hun inhoud vervaagd. Activiteiten die tot de kern van ons bestaan behoren, zijn uit hun traditionele verbanden ontsnapt. De school is haar quasi-monopolie op het vlak van het onderwijs verloren. Ondernemingen, beroepsgroepen, commerciële vormingsinstituten en tv-stations bieden nu onderricht en diploma's aan. De arbeid is uit de grenzen van de kantoren en fabrieken gebroken en wordt binnenkort, via de micro-elektronica, in de huiskamer ondergebracht.

In de sector van de politiek is het niet anders verlopen. Beelden en begrippen waarvan de bruikbaarheid decennialang niet te betwisten was, verbleken. En politiek-als-activiteit is nu veel minder dan vroeger aan limieten gebonden. Er is, vooreerst, het verschijnsel van de transnationalisering. Het nationale kader, de bedding waarin de politiek geruime tijd besloten lag, verzwakt. Maatschappelijke problemen en de apparatuur die voor hun behandeling nodig is, zijn vaker dan in het verleden grensoverschrijdend. Het is een ontwikkeling die nauw verbonden is met de schaalvergroting in de belendende percelen. Economie, communicatie, cultuur en wetenschappelijk onderzoek hebben de wereld als adres. De politiek kon niet achterblijven. Belangrijker nog is de emigratie van de

politiek uit wat jarenlang als zijn vaste werkplaats is gezien. Regering en ambtenarij, parlement en partijen bakenden het terrein af waarop de politieke werkzaamheden zich afspeelden. Politiek houdt zich nu echter niet langer binnen deze grenzen op. Bedrijfsleven en onderzoekslabo's, rechtbanken en media zijn politiek-actieve gebieden geworden.

Natuurlijk is het uitzwermen van de politiek geen gloednieuw verschijnsel. De techno-economie, de combinatie van bedrijfsleven en technologisch onderzoek, heeft altijd al de koers van de samenleving beïnvloed. Honderd jaar geleden, met de industriële revolutie, lag datzelfde duo aan de oorsprong van een maatschappijtype dat in het Westen de twintigste eeuw haar vorm en kleur heeft gegeven. Ook dat was een tijd waarin industriële projecten in feite politieke beslissingen waren. Maar er is, vergeleken met wat vandaag gebeurt, een aanzienlijk verschil in graad van beïnvloeding, ook al omdat de effecten zich in de jaren negentig niet beperken tot het Westen, maar de hele planeet omspannen. De techno-economie veroorzaakt nu op een voorheen ongekende schaal sociale verandering. Eén facet daarvan is het ontstaan van wat Ulrich Beck de risicomaatschappij noemt, een wereld waarin de kwetsbaarheid van mens en natuur een overheersend gegeven is geworden. Vervuiling van water en lucht, opwarming van de atmosfeer, radioactiviteit, toxische stoffen in de voeding bedreigen stad en platteland, arm en rijk, het Noorden en het Zuiden. Niet de verdeling van welvaart, maar de afwending van risico's zal de inzet van de conflicten van morgen zijn. Ook de sociale ongelijkheid verandert van karakter. Zij zal meer en meer in termen van risicogevoeligheid, niet van rijkdom en armoede worden opgebouwd. Maar zelfs in de industriële projecten die geen risico's meebrengen, zit een dynamiek die voor sociale mutaties zorgt. De verbreding van de micro-elektronica, bijvoorbeeld, verlegt vele grenzen en verandert de biotoop van de mens in een technotoop, schrijft Marcel van Dam in *De opmars der dingen*.

In de grenzeloze politiek heeft de macht geen gezicht meer.

Dit brengt de meeste burgers in verwarring. Sommigen vluchten de politiek uit en zwijgen in alle talen. Anderen spreken wel, soms zelfs zeer luid. Maar in hun boodschap zit geen klare lijn. Ook voor de beroepspolitici is de evolutie die in hoofdstuk twee beschreven

staat een bron van grote onrust en onzekerheid, want de mechanica van de macht is grotendeels gewijzigd. De oude monopolies gaan verloren en wat er in de plaats komt, ligt nog niet vast.

Het einde van een monopolie

Spreeken over de politiek is altijd een wat hachelijke onderneming. Er komen woorden bij te pas die, zonder dat men het beseft, geleidelijk hun oorspronkelijke inhoud verliezen. Want alles wat met politiek te maken heeft, leeft. Termen als ‘burger’, ‘publieke opinie’, ‘democratie’ en zelfs ‘politiek’ verwijzen naar een werkelijkheid die gisteren bestond, maar vandaag misschien al deels verdwenen is. Soms is de kloof tussen de aanvankelijke betekenis van een woord en de werkelijkheid waarvoor men het nog gebruikt zo groot dat spraakverwarring niet te vermijden is. Dat was, zeven jaar geleden, mijn uitgangspunt bij het schrijven van *De verzuiling voorbij*. Het verschijnsel dat men in de jaren tachtig met de term ‘zuil’ bedacht, was nog nauwelijks familie van wat twintig, dertig jaar vroeger de roepnaam ‘zuil’ gekregen had. Ik ging op zoek naar een meer adequate term en kwam uit op ‘politiek concern’. De tijd is gekomen om een wat soortgelijke operatie uit te voeren voor de terminologie waarmee de politiek besproken wordt. Alleen is het manoeuvre hier iets ingewikkelder. Een sleutelwoord als ‘politiek’ is, in tegenstelling tot ‘verzuiling’ of ‘zuil’, niet te vervangen. De oplossing bestaat er dan in zo’n begrip te herijken, in zijn nieuwe inhoud zo precies mogelijk te omschrijven. Dat is het wat ik in hoofdstuk 3 poog te doen. Daarbij staat mij de Belgische situatie voor ogen. Maar veel van wat hier ter sprake komt, geldt ook voor onze buurlanden.

1. De betrekkelijkheid van de beroepspoliticus

Het *parlement* is in de politiek niet de zenuwknop waarlangs de belangrijkste zaken passeren. Dat is al langer zo. Parlementsleden

zijn bijgevolg vertrouwd met het verschijnsel van het inleveren van macht, prestige en betekenis. Door de emigratie van de politiek in de richting van het bedrijfsleven en co is het functieverlies in een hogere versnelling gekomen. Enkele mandatarissen proberen nog tegen de stroom in te zwemmen, maar dreigen te verdrinken in een zee van papier, van vergaderingen en van voldongen feiten. Anderen verwerken die existentiële vraag (het gaat immers over de bestaansreden van parlement en parlamentslid) door uit te wijken naar een van de vele regeringen. Als dat niet lukt, is er nog altijd de vlucht in het dienstbetoon. Door op te treden als een veredelde maatschappelijke werker kan een député zijn nuttigheid bewijzen. Een omvangrijke cliënteel betekent bovendien electorale veiligheid: dagelijks een paar uur door ministeriële gangen draven om een pensioenaanvraag, een bouwvergunning, een zoektocht naar een sociale woning, een fiscaal dossier of een invaliditeitsvergoeding te regelen, brengt immers méér voorkeurstemmen op dan het bijwonen van een politiek debat in het parlement. Zo treedt er een verschuiving op in de rol van het parlamentslid: van wetgever en waakhond evolueert hij of zij naar een leverancier van diensten en gunsten. Tegelijkertijd brengt dat de politiek binnen in maatschappelijke zones die vrij zouden moeten zijn van politieke druk en bemoeizucht.

Het parlement is verliezer op zowat alle terreinen. De *regering* is dat niet. Zij heeft de laatste vijftig jaar macht uit de volksvertegenwoordiging weggezogen. Zij nam bij de productie van wetten meer en meer het initiatief in eigen handen. Nu en dan dwong zij zelfs het parlement ertoe haar bijzondere machten te verlenen. Ook profiteerde zij van de verhuis van politieke activiteiten naar de plaatsen waar *zuilorganisaties* en *sociale partners* hun compromissen fabriceren. De regering wist zich in die alternatieve circuits van besluitvorming als onmisbaar op te werpen en de gevestigde drukingsgroepen de facto tot haar medestanders te maken. Natuurlijk komen de ministers van tijd tot tijd in botsing met de vakbonden, met de patronale organisaties, met de ziekenfondsen, met de artsensyndicaten of met de top van het katholiek onderwijs. Maar die conflicten spelen zich af binnen een overlegkader waarin ieders plaats gekend is en gerespecteerd wordt.

Van een heel andere aard is de verhouding van de regering met de *magistratuur* en de *media*, twee groeipolen in de politiek. Een deel van de rechterlijke macht staat momenteel op gespannen voet met de leden van de federale en regionale regeringen. Sommige magistraten, vooral in de hogere rechtscolleges, zijn van oordeel dat de uitvoerende macht minder en minder eerbied opbrengt voor de wet. Zij reageren daarop met voor de regering vervelende vonnissen en arresten. Ministers wordt verweten dat zij zich boven de wet stellen of verantwoordelijk zijn voor het ontstaan van een kreupele wetgeving. In uitspraken van de Raad van State wordt de regering berispt omdat zij slordig omspringt met de regels van behoorlijk bestuur. Het gedrag van de magistratuur is uiteraard ook een bron van frustratie voor de ministeriële excellenties. Zij zien de rechters meer dan vroeger als lastige tegenstanders. Territoriumtwisten zijn het. De magistratuur heeft politiek gezien aan belang gewonnen. Voor de beroepspolitici brengt dat een krimpen van hun 'markt-aandeel' mee.

Ook met de media leeft de regering vaker dan voorheen in onmin. Zij vreest de journalisten want de pers kan, denkt zij terecht, haar populariteit laten stijgen of dalen. Haar wetsontwerpen, standpunten en persconferenties riskeren ongezien en onbeluisterd te blijven zonder media-aandacht. Ministers willen daarom wel eens de schuld op de journalisten schuiven als een plan of project flopt. Maar belangrijker nog is het besef dat kranten, radio en televisie mee bepalen wat er op de politieke agenda komt en wat daarvan voorrang moet krijgen. Journalisten kunnen een thema doodzwijgen of met een cascade van berichten vooraan op het menu van de beroepspolitici plaatsen. De politieke informatie die de media bieden, is ook omvangrijker en beter van kwaliteit dan vroeger. Burgers zijn daardoor iets meer gewapend in hun omgang met de politici. Dat alles beperkt de bewegingsvrijheid van de bewindslui. Bovendien, en dat is nieuw, heeft zeker in het geval van de schrijvende pers het redactionele beleid veel van zijn voorspelbaarheid verloren. Zolang de kranten trouwe leden van een politieke familie waren, wist een regering vooruit te lopen op de reacties van de journalisten. Nu deze band grotendeels is weggefallen, is men niet meer zeker wat er uit de pen of de pc van een hoofdredacteur of van een

politieke journalist zal vloeien. Er is geen echte regerings- of oppositiepers meer. Ook de mediamensen hebben hun klachten. Topministers, zeggen zij, handelen niet volgens de regels van het goede nabuurschap. Zij houden belangrijke informatie achterwege, vertellen hele of halve onwaarheden en proberen de journalisten via perslekken in hun tactische manoeuvres te betrekken. Ook hier houden de conflicten verband met het vervagen van de oorspronkelijke grenzen tussen de politiek en de media. Als politieke factor neemt de betekenis van de pers toe. De keerzijde daarvan is een terugval in de beurswaarde van de beroepspolitici.

Veel problematischer nog is de verhouding van regering en parlement met de twee andere groeipolen in de politiek, het *bedrijfsleven* en de *laboratoria*. In deze zones van het maatschappelijke leven worden beslissingen genomen die verregaande gevolgen hebben voor de hele bevolking. Hier wordt de toekomst ontworpen. De politici kunnen daarbij zelden de koers uitzetten, want zij worden meestal met voldongen feiten geconfronteerd. De grote ondernemingen en onderzoekscentra treden niet echt in conflict met de bewindslui. Het zijn geen tegenstanders, maar nevenstanders. Met hun politiek van *faits accomplis* negeren zij de beroepspolitici. Op regering en parlement rust wel de ondankbare taak om de industriële projecten te verantwoorden en van legitimiteit te voorzien. De kerncentrales, de hogesnelheidstrein, de agro-industrie, de zware medische apparatuur, de uitbreiding van de havens zijn niet door de politici ontworpen en gepland. Regering en parlement hebben wél hun bijdrage moeten leveren in de rechtvaardiging van deze ontwikkelingen. (Tewerkstelling en welvaartsgroei zijn daarbij de meest gebruikte argumenten.) In feite zijn zij zo de advocaten geworden van krachten die grotendeels aan hun invloed ontsnappen. In sommige gevallen, als industriële projecten mislukken of kwalijke gevolgen hebben, moeten de politici ook het puin ruimen. Als er overcapaciteit ontstaat in de automobielsector, vraagt men dat de regering via allerlei vormen van vervroegde pensionering de pijn verzacht. Dezelfde eisen zijn te horen als een reorganisatie in een staalbedrijf strandt of als mijnen moeten sluiten. Milieुरampen die het resultaat zijn van uit de hand gelopen innovaties in de chemische industrie worden ter bestrijding aan de politici overgedra-

gen. De schaalvergroting in de varkenskweek, een ander voorbeeld, is door de Belgische Boerenbond en zijn bedrijven beraamd, maar op het moment dat Vlaanderen dreigt te verzuipen in de drijfmest wordt van de politici verwacht dat zij 'optreden'. Dan is er het probleem van de zware criminaliteit. De gangbare mening is dat regering en parlement gefaald hebben in de strijd tegen de mannen van de hold-ups. Het is juist, in de jaren tachtig is het aantal bankovervallen aanzienlijk toegenomen. Maar heeft een en ander niet te maken met het beleid van de banken zelf? Zij hebben hun saaie, met tralies beschermde lokettenzalen vervangen door open, gezellige ruimtes. De klant moest zich thuis voelen bij de bank van hier: gemakkelijke zetels, planten in elke hoek en een rechtstreeks contact met de loketbedienden. Daarmee hebben de banken zich veel kwetsbaarder gemaakt voor overvallen. Een tweede stap was de inplanting van een filiaal in elke uithoek van Vlaanderen. De bank moest dichterbij de klant komen. Het gevolg was dat in vele dorpen één enkele bediende de bank openhield. Ook dat is als het ware een uitnodiging voor wie snel geld wil verdienen. Sociologen spreken in dit verband van het ontstaan van criminogene zones, situaties die criminaliteit genereren.

De beroeps politicus is zijn bevoorrechte plaats kwijt. Dat is evenwel niet het enige monopolie dat wankelt. Ook het alleenrecht van de staat is in gevaar. Eén aanwijzing daarvan ligt in het verschijnsel van wat mijn Amerikaanse collega's *private governments* noemen. Meer en meer ontwikkelen multinationals en consortiums van banken activiteiten die bij de werking van een politiek systeem horen. De uitbouw van een interne rechtspraak is daar één voorbeeld van. Dat kan gaan van het aanleggen van 'gerechtelijke' dossiers over werknemers en klanten tot het eigenmachtig berechten van bedrijfsdelicten. Zij werken ook met eigen diplomatieke kanalen en gaan zeer ver in de bescherming van hun veiligheid: de privé- en bedrijfspolitie groeien sneller in omvang dan de korpsen die onder het gezag van de overheid staan. Multinationals ontpoppen zich zo geleidelijk tot pseudo-staten. Daarnaast is er, althans in sommige West-Europese landen, een veel geduchter rivaal aangetreden: de maffia. Ik citeer de Nederlandse socioloog Abram de Swaan (in *De Nieuwe Maand*, 1993-6): 'Zo een gewelddadige organisatie

die tegen geregelde betaling bescherming biedt voor het geweld van concurrerende organisaties en bij gebrek aan concurrenten voor haar eigen geweld, dat is eigenlijk al een soort staat; een staat nog zonder grondgebied en zonder legitimiteit, maar toch een organisatie die afdrachten int onder bedreiging of toepassing van geweld en met die afdrachten weer het geweldsapparaat financiert dat die afdrachten komt ophalen. Zo werkt de volmaakte spiraal van het gewelds- en belastingsmonopolie waaruit de moderne staat is voortgekomen. Als de illegale geweldsorganisatie doorzet en uitdijt, vormt zich binnen de officiële staat een staatsachtige woekering, een formatie die ook al bescherming biedt in ruil voor regelmatige betaling en daarmee dus een essentiële staatsfunctie vervult, maar in het verborgene van de onderwereld, als een crypto-staat.'

Wie aan politiek doet, is verantwoordelijk en moet – zeker in het kader van een democratie – ook verantwoording afleggen. Met dat gegeven worden industriëlen, rechters, journalisten en onderzoekers de laatste tijd geregeld geconfronteerd. (Ik heb het daarover al gehad in het vorige hoofdstuk.) Toch is het opvallend hoe vaak nog de vraag naar rechtvaardiging van wat er in de politiek gebeurt uitsluitend naar de beroepspolitici gestuurd wordt. Zij zijn het eerste doelwit van kritiek als iets misloopt. Hun wordt de rekening gepresenteerd voor wat fout gaat, terwijl zij veelal niet aan de oorsprong liggen van de betwiste projecten. Dat hardnekkige misverstand is een van de krachtigste oorzaken van de malaise die ik in deel een van dit boek beschreven heb. Het gaat niet goed tussen burger en beroepspoliticus, zegt men. Maar kan het anders als de bevolking gelooft dat regering en parlement verantwoordelijk zijn voor de werkloosheid, de komst van asielzoekers, de grote en kleine criminaliteit, de stijging of daling van de huurprijzen? Ook het wantrouwen in de staat ontspringt gedeeltelijk in dezelfde context. Aan de stuurlui van de staat worden blunders aangerekend die zij niet (alleen) hebben begaan. Het is natuurlijk zo dat het voor de burger niet gemakkelijk is om de verantwoordelijkheid aan te geven van de mede-, de tegen- en de nevenstanders van de beroepspolitici. Hun besluitvorming onttrekt zich grotendeels aan het oog van de doordeweekse waarnemer. Beslissingen hebben er iets anoniems.

Zij gaan schuil achter de verzegelde deuren van de laboratoria of ontstaan als fabrieksgeheimen. Daarmee vergeleken staan regering en parlement bijna bloot, wat het blameren ervan vergemakkelijkt. Bovendien lokken de beroepspolitici een en ander zelf uit. Zij wijzen niet graag op het ruime aandeel van de anderen, want dan geven zij hun machtsverlies openlijk toe. Toch verbaast het me dat zij niet vaker in opstand komen tegen het feit dat bijna het hele gewicht van de kritiek op hun schouders valt. Men zou toch verwachten dat zij minstens van een gedeelde verantwoordelijkheid zouden spreken.

Naar een rechtbank gaan om daar zijn rechten tegenover een werkgever, een verhuurder of een verkoper af te dwingen, vergt drie belangrijke stappen. Amerikaanse sociologen vatten dat traject in de termen *naming*, *blaming* en *claiming* samen. Men moet weten wat de fout is (*naming*), wie te dagvaarden (*blaming*) en welke eis daaruit voortvloeit (*claiming*). Het vertrouwen in de werking van het recht wordt geschonden als mensen er keer op keer niet in slagen om die drie stappen met succes te zetten. De eerste stap is cruciaal. Er gaat van alles mis als men niet weet wie aan te pakken of als men op de verkeerde persoon mikt. Wat nu in de politiek aan het gebeuren is, kan daarmee vergeleken worden. Het gebrek aan werk is een schending van het recht op arbeid. De dreiging die op de natuur weegt, het gevoel dat de veiligheid in de binnensteden afbrokkelt, de mogelijkheid dat de gezondheidszorg en het pensioenstelsel failliet gaan, brengen schade toe aan weer andere rechten. Men kan de beroepspoliticus daarvoor verantwoordelijk stellen en 'dagvaarden': eisen formuleren, een proteststem uitbrengen, wegvluchten in apathie of cynisme. Maar vaak is deze vorm van *naming*, *blaming* en *claiming* inadequaat, omdat daarmee niet alle verantwoordelijken in het 'proces' betrokken worden. In die omstandigheden is het illusoir verbetering te verwachten op het stuk van de tewerkstelling, de koopkracht, de veiligheid of de milieubescherming. Het gevolg is bekend: de bevolking keert zich ontmoedigd en teleurgesteld van de politiek af. De kloof wordt wijder.

Parlementsleden, ministers en ambtenaren zijn nooit de alleenbezitters van het politieke domein geweest. Vanuit de belendende

percelen drongen anderen de politiek binnen. Soms waren zij daartoe uitgenodigd. Dat is het geval met de sociale partners. Ongenode indringers waren er ook, de lobbyisten bijvoorbeeld. Er zijn dus al vroeger sluipwegen geweest waarlangs individuen en groepen de politiek konden binnenvallen. Wat in vorig hoofdstuk beschreven staat, is echter van een heel andere orde. De beweging is van richting gewisseld. Het is de politiek die uit zijn grenzen is gebroken. Activiteiten die ooit het quasi-monopolie van het parlement, de regering en de ambtenarij waren, zijn verhuisd naar het transnationaal niveau, het bedrijfsleven, de laboratoria, de rechtbanken en de media. Daardoor is de positie van wie als député, minister of ambtenaar beroepshalve met politiek bezig is, een deel van haar gewicht verloren.

2. En het primaat van de politiek?

De verhuis van politieke activiteiten naar de techno-economie, de media en de magistratuur is één aspect van de radicale ombouw die de politiek ondergaat. Daarnaast zijn er ook aanzienlijke veranderingen in de wijze waarop de politieke besluitvorming verloopt.

Voor een beschrijving van de politieke ruimte is lange tijd de metafoor van de piramide gebruikt: aan de top ontstonden de belangrijkste beslissingen en aan de basis werden ze uitgevoerd. Dit beeld was misschien onvolmaakt, maar dat de politiek een centrale besturingsinstantie had, werd niet betwist. In werkelijkheid, schrijft de al eerder geciteerde Frissen (in *De lege plek van de macht*, 1993), bestaat de piramide niet langer. Veeleer gaat het nu om 'een archipel van allerlei eilandjes, van subsystemen, van sectoren die al dan niet toevallig verbindingen met elkaar aangaan.' Er is, met andere woorden, geen bruggehoofd meer.

Wat is dan de plaats van de beroepspolitici? Hans Magnus Enzensberger, die als geen ander maatschappelijke trends in woorden weet te vangen, schrijft in *de Volkskrant* (22 september 1990) dat zij allang opgehouden zijn 'de richtlijnen van de politiek te bepalen of zelfs, zoals in de oude fysiologische metaforen, als hoofd, brein, centraal zenuwstelsel van het geheel te functioneren; ze proberen in het gunstigste geval op de hoogte te blijven, een soort hor-

monale sturing, om te verhinderen dat de turbulenties de omvang aannemen van een catastrofe'. Regering en parlement zijn als regisseurs in de politiek fel verzwakt. Het komt steeds vaker voor dat ambitieus opgezette operaties geheel of gedeeltelijk mislukken. Wetten blijken na korte tijd onuitvoerbaar of worden ontkracht door massale ontwijking of ontduiking. Saneringsplannen worden noodgedwongen gehalveerd of door obstructie ondermijnd. Dit is een van de gezichten waarin de crisis van de staat, beschreven in deel een, verschijnt: verminderd stuurvermogen en, als gevolg daarvan, dalende geloofwaardigheid. De roep om minder staat is in die context niet verwonderlijk.

De topologie van de macht is blijikbaar aan het wijzigen gegaan. De veranderingen tasten echter niet alleen de positie van parlement en regering aan. Opnieuw Enzensberger: 'De stuntelige indruk die de regeringen bij de jongste veranderingen in Europa maken, hun hulpeloze op-de-borstklopperij, is geen toevallige pijnlijke gebeurtenis, die door het vervangen van personen kan worden opgelost. Hij vloeit voort uit de principiële onmogelijkheid het maatschappelijke proces te voorspellen, aan algemene calculaties te onderwerpen en van bovenaf te beheersen.' Wat hier staat, wordt door vele andere waarnemers bevestigd: een sturing van de politieke besluitvorming vanuit één enkele commandopost wordt alsmaar moeilijker. (Trouwens, kenmerkend voor vele van de sectoren die in het recente verleden politiek-actief geworden zijn, is dat zij zelf ook geen centrum hebben waar, zoals in de controleruimte van een kerncentrale, alle signalen en impulsen samenkomen. Research op het domein van de gentechnologie is op honderden plaatsen tegelijk bezig. Industriële projecten ontstaan naast en in competitie met elkaar. De media zijn politiek actief, maar die bedrijvigheid wordt niet gestuurd vanuit een of andere superredactie.)

Politiek zal in de toekomst centrumloos zijn. Het is goed mogelijk dat deze stelling op ongeloof en twijfel zal stuiten. Zij staat haaks op de geldende visie op politiek. En inderdaad, er zijn vele redenen om te blijven geloven in de wenselijkheid, zelfs in de werkelijkheid van een centraal gezag. Bij wie berust anders het belangrijkste instrument in de politiek, het geweldsmonopolie? Waar wordt beslist over de verdeling van publieke goederen, gaande van onderwijs tot

pensioenen? En is het niet zo dat hoe complexer een samenleving, hoe groter de nood is aan controle en regulering? Maar vooral, als de eilanden in de archipel van de politiek hun eigen beleidslogica volgen, wie gaat hen dwingen om tot overleg te komen? Waar gebeurt de afweging van deelbelangen (economische groei versus milieuzorg bijvoorbeeld) en waar de formulering van collectieve preferenties? Die laatste vraag wijst in de richting van een krachtig argument: dat er in de politiek behoefte is aan een plaats waar uit de veelheid aan plannen en projecten een gemeenschappelijke koers wordt afgeleid. Sommigen noemen dat het transcendente moment in de politiek. Anderen beweren dat juist in die fusieactiviteit de kerntaak, het primaat van de politiek ligt.

In de politieke wetenschap leeft een andere visie. Wij zijn, zegt zij, veroordeeld om te zoeken naar een nieuwe grammatica voor politieke besluitvorming. Zij beschrijft ook in welke richting de eerste stappen gaan. Ik vat de gedachtegang samen in een boutadeachtige uitspraak: zoals er sprake is van de komst van het genegocieerde gezin, zo is ook de tijd van de genegocieerde politiek aan gebroken. Aan de ene zijde van de 'onderhandelingstafel' zullen regering, parlement en ambtenarij zitten, aan de andere zijde de techno-economie, de media en anderen. Bij de beroeps politici ligt de taak om de krijtlijnen te trekken waarbinnen de contractanten hun politieke activiteiten kunnen ontwikkelen. Wat die krijtlijnen zijn, is de inzet van verkiezingen en het resultaat van de andere vormen van inspraak waarover de burgers beschikken. Maar, de klemtoon valt daarbij op de *procedurele kant* van de besluitvorming: welke democratiecodes onoverschrijdbaar zijn, hoe de afweging van deelbelangen verloopt en waar de formulering van collectieve preferenties gebeurt. Over de *inhoud* van het beleid wordt beslist in de diverse eilanden van de politieke archipel, zij het in bepaalde gevallen na ruggespraak met regering en parlement. De Franse socioloog Michel Crozier formuleerde die stelling in een Amerikaans tijdschrift (*The American Enterprise*, november 1993) als volgt: 'Governments have to invent a new logic (...), from the material to the relational.' Het vastleggen van wat besluitvorming in een democratische samenleving hoort te zijn, is de kerntaak van de beroeps politici, niet het eigenmachtig beslissen in elk beleidsdossier. Fris-

sen heeft voor zo'n systeem de wat dure term 'metasturing' bedacht. Dat betekent dat de overheid voor de politieke besluitvorming in, bijvoorbeeld, de techno-economie alleen de verkeersregels vastlegt. Zij rijdt niet zelf.

Is dat toekomstbeeld te vaag? Is het een te roekeloze interpretatie van enkele trends? Is het een utopie of de onrijpe vrucht van *social sciencefiction*? Vermoedelijk is het wel iets van dat alles. Toch is de afstand met de werkelijkheid minder groot dan men denkt. In Vlaanderen was de verhouding tussen de beroepspolitici en de zuilen lange tijd op het zopas geschetste scenario gebaseerd. In tal van zaken, gaande van ziekenzorg tot onderwijsbeleid, werden de inhoudelijke beslissingen genomen in gesprekken binnen en tussen de zuilen. Regering en parlement tekenden voor het formele script van de onderhandelingen, leverden een schets van de budgettaire mogelijkheden en zorgden voor de omzetting in wetteksten van de afspraken tussen de zuilen. Een vrijwel identieke situatie is gegroeid in de relatie met de sociale partners: langs arbeidsrechtelijke weg is een kader ontworpen waarbinnen het overleg tussen vakbonden en patroons vorm kon krijgen. In principe beperkte de regering zich tot het waarborgen van wat in het draaiboek van het sociaal overleg beschreven stond. Wie achterom kijkt in de tijd ziet nog een derde voorbeeld. De advocatuur, het notariaat en andere vrije beroepen hebben lange tijd geleden al bepaalde taken in onderaanneming van de overheid overgenomen. Ze hebben hun eigen rechtbanken en beslissen zelf over de vervolging en de bestraffing van beroepsfouten. De wetgever heeft alleen de procedures vastgelegd en daarbij een aantal waarden, zoals het recht op een fair proces, in bescherming genomen. Dat is de *relational logic* waarvan Crozier spreekt.

Een aanwijzing dat de toekomst wellicht al begonnen is, ligt in de snel aan populariteit winnende formule van de *convenanten*, quasi-contracten tussen de regering en een of andere maatschappelijke sector. Die nieuwe rechtsfiguur kan betrekking hebben op de uitstoot van schadelijke gassen, op aspecten van ruimtelijke ordening, op het weren van PVC in verpakkingsmateriaal, op bescherming van tewerkstelling. Het procédé houdt in dat de overheid niet zelf de concrete inhoud van een beleid bepaalt, maar wel en-

kele lijnen uitzet en waarborgen vraagt inzake de wijze waarop de besluitvorming verloopt en inzake de implementatie van wat afgesproken is. Deze vorm van horizontaal bestuur werkt op basis van een partnerschap, een politieke versie van *living apart together*, tussen parlement en regering aan de ene kant, de particuliere of semi-particuliere sector aan de andere kant. Hier zit ook het derde alternatief voor deregulering, waarvan in deel een heel even sprake was.

3. Afscheid van een fictie

Wie over de politiek spreekt, denkt spontaan aan het parlement, de regering, de partijen, de overheidsambtenarij en de staat. Het licht valt, met andere woorden, op de *plaatsen* waar een dan niet nader genoemde activiteit wordt uitgeoefend. Die reflex is wijdverbreid: hij zit bij de leek, de taalkundige, de politicoloog. In het *Groot Woordenboek der Nederlandse Taal* krijgt 'politiek' als zelfstandig naamwoord drie betekenissen, waarvan er twee uitsluitend aan de staat en de regering refereren. In politicologische geschriften staat politiek vaak voor overheidsbeleid. Er is in die definities nauwelijks een verwijzing naar de *activiteit* die zich op deze locaties afspeelt. En daar gaat het nochtans om. Zelfs daar waar de bedrijvigheid omschreven wordt, duikt finaal opnieuw de referentie aan de regering en aanverwanten op. Een recente publicatie van VUB-politicoloog Kris Deschouwer, *Politiek zonder boe of bah* (1992), laat dat mooi zien. De auteur zegt dat politiek te maken heeft met het *ordenen van de samenleving* aan de hand van *beslissingen* die op *dwingende wijze* aan de *hele bevolking* worden opgelegd. Verder schrijft hij: 'In elke samenleving zijn er een aantal instellingen die gespecialiseerd zijn in het bedrijven van politiek. (...) Het geheel van die instellingen noemen we meestal ook de politiek. Dat is een logische naam. Het zijn inderdaad politieke instellingen, omdat ze de instellingen zijn waarin de politiek bedreven wordt. Tot die instellingen behoren het parlement (of de provincieraad, of de gemeenteraad), de regering (of de provinciale bestendige deputatie, of het college van burgemeester en schepenen), de administratie (de nationale, provinciale, gemeentelijke ambtenaren), de rechtbanken, de politie.'

Deschouwers definitie van wat de *politiek-als-activiteit* is, lijkt me correct en goed bruikbaar te zijn. Zijn opsomming van de plaatsen waar politiek bedreven wordt, is echter veel te restrictief. Vakbonden, patroonsorganisaties, ziekenfondsen, artsensyndicaten en het bedrijfsleven nemen beslissingen die de samenleving ordenen en op dwingende wijze, eventueel via de tactiek van de voldongen feiten, aan de hele bevolking worden opgelegd. Het is niet omdat een parlement een collectieve arbeidsovereenkomst algemeen bindend verklaart of omdat een regering een overeenkomst tussen ziekenfondsen en artsensyndicaten consacreert, dat alleen de beroepspolitici aan politiek doen. Deputés, ministers en ambtenaren treden vaak veeleer op als de notarissen die de afspraak op papier zetten, als de advocaten die de beslissing bij de burgers verdedigen of, in het slechtste geval, als de puinruimers die de ongewenste effecten moeten opvangen.

Regering, parlement, overheidsdiensten en partijen hebben in het verleden een groot gedeelte van de politiek-als-activiteit gehuisvest. Zij hebben echter, zoals ik al schreef, nooit het alleenrecht gehad. Vele anderen, waaronder de vakbonden, het Verbond van Belgische Ondernemingen, de lobbyisten, drongen die ateliers van de politiek binnen. Maar de tijden zijn veranderd. De beroepspolitici zijn hun bevoorrechte positie kwijt. Niet zozeer omdat die anderen meer dan vroeger in de regering, het parlement en de partijen zijn binnengevallen, maar omdat de politiek-als-activiteit in aanzienlijke mate naar elders verhuisd is. Daarom is het niet langer verantwoord de terminologie waarin men over de politiek spreekt aan die oude kaders te binden. Zo houdt men immers via het woordgebruik een fictie in leven. Om die reden is in de loop van deel twee van dit boek de term 'beroepspolitici' verschenen. Daarmee wil ik een belangrijk onderscheid aangeven. Er zijn aan de ene kant de 'politici'. Dit is al wie op dwingende wijze beslissingen aan de hele samenleving oplegt. De 'beroepspolitici' vormen daarvan één fractie. Dat zijn de mannen en vrouwen die als minister, verkozene of partijmandataris werkzaam zijn.

Het valt niet te ontkennen dat de traditionele visie op de politiek een taai bestaan leidt. Zij blijft in de publieke opinie stevig overeind. Voor een deel is dat te wijten aan het beeld dat de media ver-

spreiden. Schrijvende pers, radio en televisie tonen hoofdzakelijk wat zich in de regering, in de volksvertegenwoordiging en in de partijen afspeelt. Die fixatie is niet zo verwonderlijk. Wat de beroepspolitici doen is foto- en tv-geniek. Er is het element van strijd en dat zorgt voor opwinding. Er is het element van spanning: wie wint de verkiezingen? Overleeft de regering een vertrouwensstemming? Is er een tweederdemeerderheid? Wie van de kandidaten wordt voorzitter van een partij? Bovendien is het niet gemakkelijk om de plaatsen waarheen de politiek geëmigreerd is in beeld te brengen. De topfiguren van de multinationals en van de holdings zijn meestal lichtschuw. Het is daarom te begrijpen dat de journalisten zich op de ministers, de parlementsleden en de partijleiders richten. Die zijn het trouwens aan de democratiecodes verplicht om in de openbaarheid te treden. Alles wel beschouwd is het voor een beroepspoliticus meestal ook lonend om zichzelf en zijn werk aan de bevolking te tonen. Vanuit diverse hoeken worden bijgevolg elementen aangedragen die een *virtuele realiteit* laten ontstaan.

Politiek is als activiteit verbrokkeld. Dat is de allereerste indruk die de jaren negentig opleveren. Politiek is nu een huis met zeer vele kamers. In sommige ervan wonen het parlement, de regering en de ambtenarij. Zij beslissen samen. Maar die situatie, waarvan de grondwet zegt dat het de enige achtenswaardige is, neemt in betekenis af. Er zijn kamers waar politiek vooral een zaak is van de sociale partners of van de zuilorganisaties, soms in samenspraak met de regering. In andere werkplaatsen van de politiek ligt het grootste aandeel bij de techno-economie, de media en de magistratuur. Dat in de politiek concentratie van macht vervangen wordt door een mozaïek van machthebbers, brengt de burgers in verwarring. Wie is verantwoordelijk? Wie moet bij falen geblameerd worden? Momenteel richt de wrevel zich nog hoofdzakelijk op de beroepspolitici, mede omdat zij zelf de schimmen van het verleden in leven houden. Het effect daarvan staat bekend als 'de kloof'. De verkaveling van het politieke domein is de macro-versie van een proces dat in deel een voor het individu geschetst is. Ook de burger valt in fragmenten uiteen. Zijn politieke gedrag draagt daar

de sporen van: wisselende standpunten, een maatschappijvisie als een lappendeken, voorwaardelijk en kortlopend engagement. Politiek gezien is ook het individu verkaveld. Het gebruik van de nieuwe communicatietechnologieën werkt dat, zoals deel een beschreef, nog in de hand.

De tweede ontwikkeling in de politiek, de wisseling van verticaal naar horizontaal bestuur, is minder ver gevorderd. Toch zijn de voortekenen niet te loochenen. Meer en meer komt het voor dat regering en parlement slechts als contactanten omgaan met de andere producenten van politieke beslissingen. De beroepspolitici sturen niet rechtstreeks, maar onderhandelen of laten hun tegenspelers binnen een door de overheid afgebakende gedoogzone een beleid uitstippelen.

Opnieuw is er opvallend veel verwantschap met wat rondom het individu gebeurt. In de micro-werelden van de mens verwekt de individualisering een verhoogde zelfstandigheid en een verminderd vermogen van derden om andermans gedrag aan vaste patronen te binden. Dat leidt tot minder bevelen en tot meer overleg.

In de macro-werelden van de politiek is een soortgelijke evolutie waar te nemen. Tal van sectoren gaan hun eigen weg, ook als zij aan politiek doen. Er is geen plaats meer voor politieke systemen die op strikt hiërarchische wijze zijn opgebouwd. Het debacle van de Sovjetrussische bevelshuishouding is slechts één, zij het overtuigende, demonstratie. Dit is de interne contradictie die in de maatschappij van de jaren negentig aanwezig is. De complexiteit van die samenleving verhoogt de nood aan controle en sturing.

Maar zo'n sturing is anderzijds nog nauwelijks te realiseren.

Zo rijst het cruciale probleem van de afweging van deelbelangen.

Wie spreekt het laatste woord als horizontaal bestuur een dominant procédé wordt? Hoe worden de vele solo's op elkaar betrokken?

Hoe wordt vermeden dat het beleid van het ene eiland schade toebrengt aan het andere? De antwoorden op die vragen blijven ofwel achterwege of verraden een groot gebrek aan eensgezindheid.

Daarmee verbonden is er de kwestie van de formulering van collectieve preferenties. Hoe kunnen gemeenschappelijke visies op het algemeen belang tot ontwikkeling komen? In deel een is gezegd dat de werking van de ideologieën als politiek kompas verzwakt.

De individualisering is daar niet vreemd aan. Opnieuw zijn er meer vragen dan antwoorden.

De politiek verandert op radicale wijze. En toch worden de vertrouwde beelden nog liefdevol gekoesterd. Bedrijfsleiders, wetenschapsmensen, rechters en journalisten doen alsof zij buiten de politiek staan. De beroepspolitici doen, zeker in verkiezingstijden, alsof zij de hefbomen van de politiek nog stevig in handen hebben. Maar hoe lang zijn deze ficties nog in leven te houden? In de grenzeloze politiek moet bijna alles opnieuw uitgevonden worden: de burger, de politicus, de democratie. Hoe dat kan, staat op de agenda van deel drie.

Deel 3

DE DEMOCRATIE
HERUITVINDEN

De derde etappe in dit boek is er een waarin geraden wordt naar wat de toekomst brengen kan. Waarop zal de band tussen individu en politiek gebaseerd zijn? Moet de burger rechtstreeks en zonder tussenpersonen zaken kunnen doen met de overheid? Of is de rol van wat in Vlaanderen het middenveld genoemd wordt onontbeerlijk? De belangrijkste vraag echter is en blijft: hoe kan de democratie overleven in een politieke context die zo grondig afwijkt van wat een eeuw lang haar levensruimte is geweest? Er zijn allerlei scenario's te bedenken. In wat volgt, komen enkele ervan ter sprake.

Burgerschap in de jaren negentig

In hun verhouding met de politiek nemen mensen diverse gedaanten aan. Om de zoveel jaar worden ze naar de stembus geroepen. Dan zijn ze kiezer. Sommigen zijn daar bovenop militant van een of andere partij. Velen gedragen zich geregeld als consument van het politiek dienstbetoon. Ook de relatie met de staat loopt over verschillende rollen: belastingbetaler, rechtsonderhorige of klant van een overheidsdienst. Voor al die verschijningsvormen is gemakshalve een verzamelnaam bedacht: 'de burger'. Maar met die sleutelterm wordt een artificieel gegeven in het denken over de politiek binnengebracht. Praten over 'de burger' suggereert immers dat het individueel gedrag als kiezer, als rechtzoekende, als cliënt van de overheid vanuit één en hetzelfde perspectief vertrekt. Men gaat er, met andere woorden, van uit dat in die mozaïek van gedaanten waarin ieder mens met de politiek omgaat, grote coherentie zit. Dat is echter zelden het geval. 'De burger' is nog in een tweede betekenis een kunstmatige constructie. Hoe men bij de politiek betrokken is, varieert van persoon tot persoon. *De burger* bestaat niet. Een analyse waarin met al deze schakeringen rekening wordt gehouden, is echter moeilijk te realiseren. Vereenvoudiging is noodzakelijk en dat is precies wat men met de noties 'burger' en 'burgerschap' mogelijk wil maken. Ook ik zal die termen nu verder gebruiken, in het besef weliswaar dat zij de werkelijkheid enigszins geweld aandoen.

Burger en burgerschap evolueren in de tijd. Het zijn geen onveranderlijke gegevenheden, zeker niet in een periode waarin zowat alles wat met politiek te maken heeft in beweging is gekomen. Daarom ga ik nu op zoek naar de nieuwe inhoud die voor het burgerschap in de maak is.

1. De kloof hertekend

Over bevolking en politiek schreef ik zowat tachtig bladzijden geleden: het is alsof twee werelden, onder invloed van elementen die sterker zijn dan zichzelf, van elkaar wegdrijven. Ondertussen zijn enkele van de krachten die deze ontwikkeling veroorzaken in beeld gebracht. Zij zijn zowel ter hoogte van de burger als van de politiek zelf te vinden. Rondom de burger is een ware omwenteling aan de gang. Individualisering en de verspreiding van de overlegcultuur veranderen zijn gedrag, ook zijn politiek gedrag, op diepgaande wijze. Het is een stiekeme revolutie, zegt Marcel van Dam: zij vindt plaats op het microniveau, met per dag miljoenen minuscule wijzigingen in de manieren van miljoenen mensen. Aan de andere kant van de kloof is de transformatie zo mogelijk nog groter. De politiek is naar nieuw gebied uitgeweken. Monopolies zijn verdwenen of op zijn minst bedreigd. Beide wendingen, de eerste in het leven van de burger en de tweede in de wereld van de politiek, liggen aan de oorsprong van de verwijdering tussen bevolking en overheid. Onzekerheid omdat zovele begrippen in de politiek vervagen. Transnationale instanties verdringen de nationale staat. De beroepspolitici verliezen gezag en aanzien. Ideologieën bieden minder houvast dan voorheen. Belangrijker is nog dat macht geen gezicht meer heeft, nu de politiek in meerdere betekenissen van het woord grenzeloos is geworden. Er is ontgoocheling omdat in de wereld van de politiek nauwelijks gereageerd wordt op de eisen die de individualisering en de cultuur van het overleg doen ontstaan. Een van de gevolgen daarvan is dat velen hun geloof in de politiek opzeggen. De regeerders van hun kant zitten geprangd tussen twee ontwikkelingen. De burger komt, gedreven door de zucht naar een geïndividualiseerde en genegocieerde levensloop, met een geheel nieuwe agenda bij de overheid aanzetten. Wat dat aan recyclage en ombouw vereist, gaat de mogelijkheden van vele politici en ambtenaren te boven. Bovendien neemt met de individualisering de voorspelbaarheid in het gedrag van de meeste burgers gestadig af. Dat doet de maakbaarheid van de samenleving – de marge waarbinnen politici met succes aan *social engineering* kunnen doen – in aanzienlijke mate krimpen. Tegelijkertijd moeten regering, parlement en amb-

tenarij beslissingsmacht afstaan aan de mensen van de techno-economie, de magistratuur en de media. Komt daarbij dat van de zijde van de beroepspolitici ficties in leven worden gehouden: zij missen de moed om te zeggen dat een groot gedeelte van de politieke besluitvorming naar andere oorden is geëmigreerd. De combinatie van toenemend ongeloof bij de burgers en van gelijkblijvend geloofsvertoon door de overheid leidt, schrijft Abram de Swaan in *De Nieuwe Maand*, tot cynisme. En dat vergroot, méér dan wat anders ook, de kloof tussen bevolking en politiek.

‘De burger’ moet opnieuw uitgevonden worden. Hier en daar is men daar al mee bezig. Er tekenen zich twee strekkingen af. Sommigen bepleiten een operatie waarbij de ruimte tussen bevolking en overheid gezuiverd wordt van alles wat de weg van het individu naar zijn overheid verspert. Mensen moeten zich rechtstreeks en zonder tussenpersonen kunnen laten horen over staatszaken. Dat maakt hen in de werkelijke betekenis van het woord burger. De nieuwe communicatietechnologieën openen hier trouwens vele mogelijkheden, waaronder *electronic voting* en *instant polling*. Voor anderen ligt de oplossing niet in een ledigmaking, maar in een renovatie van de zone die de bevolking met de politiek verbindt. Dat middenveld moet gedeeltelijk omgeploegd en heringezaaid worden, dat is de boodschap. Dan pas is met succes een meer adequate vorm van inburgering, dat is de opname van individuen in het leven van politiek en staat, te realiseren.

2. Rechtstreeks zaken doen met de burger

Het pleidooi voor een politiek stelsel waarin individu en overheid zonder *go-betweens* met elkaar zaken doen, rust op de introductie van het marktdenken in de politiek. De bevolking wordt als een verzameling van rationele, calculerende individuen gezien. Politiek gedrag is immers niet verschillend van koopgedrag, luidt het. En, ten tweede, monopolies of oligopolies van belangengroepen dienen geweerd te worden. Met die stelling viseert men de vakbonden, de ziekenfondsen en vele andere organisaties die nu in de politiek een eerstgeboorterecht uitoefenen. De argumenten zijn bekend: de ge-

vestigde belangengroepen koloniseren de politieke ruimte, want langs de weg van de voldongen feiten schuiven zij kiezerskorps, regering en parlement de facto terzijde; zij vervalsen bovendien, dankzij de bevoorrechte positie die zij verworven hebben, het normale spel van vraag en aanbod in de politiek.

Plannen en projecten

Dat perspectief voedt een hele resem van gelijkgestemde projecten. Bij ons in Vlaanderen is vooral de VLD leverancier van voorstellen. Enkele daarvan mikken op een wijziging van het kiesstelsel. In de *Burgermanifesten* van Guy Verhofstadt zijn daarvan talrijke sporen te vinden. Zo schrijft hij: 'De afschaffing van de stemplicht is een eerste stap om orde op zaken te stellen. De stemplicht ontnemt de allereerste keuze aan de burger: de keuze te gaan kiezen of niet. Hierdoor hoeven de politici geen inspanning te doen om het publiek ervan te overtuigen aan verkiezingen deel te nemen.' In markttermen uitgedrukt: de stemplicht houdt in dat wie niet wil kopen toch naar de winkel moet. Dat bespaart de winkeliers de moeite om mensen naar hun zaak te lokken. Het voorstel om de lijst- of kopstem af te schaffen gaat in dezelfde richting. Opnieuw Verhofstadt: 'Vandaag zijn het de politieke partijen met hun zuilen, standen en drukkingsgroepen, die bepalen wie er al dan niet wordt gekozen. In feite gaat het om vooraf geregelde coöptaties die, enkele strijdplaatsen niet te na gesproken, gewoon bevestigd worden door het stembusritueel. Door de kopstem af te schaffen (...) worden alle kandidaten op voet van gelijkheid geplaatst.' Of, laat de kiezer zonder tussenkomst van makelaars beslissen wie of wat hij koopt. Een variant is de rechtstreekse verkiezing van de eerste minister of van de partijvoorzitters. Het verst gaat het VLD-plan om in ons land bij verkiezingen het principe van de evenredige vertegenwoordiging in te ruilen voor het meerderheidsstelsel. Nu worden in elk arrondissement meerdere zetels over soms drie, soms meer formaties verdeeld. Zo komen er zeer vele partijen in het parlement en is de vorming van coalitieregeringen en van in het geniep gesloten compromissen onvermijdelijk. De partijen en hun stille opdrachtgevers wegen daardoor veelal zwaarder dan de kiezers, zeggen de tegenstanders. Invoering van het meerderheidsstelsel zou beteke-

nen dat, zoals in Groot-Brittannië, in elk kiesdistrict de kandidaat met de meeste stemmen verkozen wordt. Er komt dan een parlement waarin twee, hoogstens drie formaties zitten. Homogene regeringen kunnen hun programma dan compromisloos doorvoeren. De discussie over voor- en nadelen van zo'n meerderheidssysteem is bij ons eigenlijk nog niet echt begonnen. In Frankrijk is het debat wel gevoerd. En dan ziet men goed wat er achter de keuze voor een van de stelsels schuilgaat. De twee grote Franse partijen van rechts, RPR en UDF, zijn fel gekant tegen het principe van de evenredige vertegenwoordiging omdat die techniek het zwaartepunt van de politiek naar de partijen en hun zusterorganisaties verlegt. In hun ogen produceert dat systeem parlamentsleden die, om een verkiesbare plaats op de kandidatenlijst te behouden, de partij of de vakbond en niet de kiezer dienen. RPR en UDF zijn daarom helemaal gewonnen voor het meerderheidssstelsel: één verkozene per arrondissement, die rechtstreeks de verlangens van de kiezer uit zijn streek in Parijs vertolkt. In de woorden van een Franse politicoloog: *'La préférence pour le scrutin majoritaire (...) traduit une hostilité à la politique associée aux partis, aux divisions, aux menaces contre l'ordre social. Elle lui oppose l'action concrète et libre de l'individu responsable'* (Daniel Gaxie in *Stratégies politiques et réformes électorales*, 1991). Het zal wel geen toeval zijn dat in Italië, waar grote afkeer is gegroeid voor de traditionele partijen en belangengroepen, de techniek van de evenredige vertegenwoordiging vervangen is door het meerderheidssstelsel.

Een tweede serie voorstellen is erop gericht de stem van de kiezer direct om te zetten in beslissingen. Dé toverformule is het referendum. Ik citeer nogmaals Verhofstadt: 'Het referendum is (...) een zegen (...) en de kans om de dichtgeslibde kanalen tussen volk en overheid te ontstoppen.' In de Verenigde Staten circuleert een extreme versie van de referendumgedachte: politieke televoting of de elektronische democratie. In zo'n stelsel, dat onder meer door presidentskandidaat Ross Perot werd gepropageerd, zou de burger via een soort *electronic highway* met de bewindslui verbonden zijn. Beleidskwesties kunnen zo in een instant-referendum door geheel of een deel van de bevolking worden beoordeeld. Tussenpersonen of drukkingsgroepen zijn dan overbodig.

Een burgerdemocratie?

Projecten zoals die van Verhofstadt veroorzaken een democratisch surplus. Zij doorbreken de verlamming die zich van vele politici en bewegingen heeft meester gemaakt. Iets anders is of de blauwdrukken die van de liberale en neoliberales tekentafels rollen een herwaardering van de burger mogelijk maken.

De kritiek op de gevestigde belangengroepen is niet onterecht. Zij hebben nogal wat van hun dynamiek verloren. Hun middenkader is moe, vele slogans zijn versleten. Deels is dat een ouderdomsverschijnsel. Sommige organisaties sleuren de last van de jaren mee. Zij weten ook minder dan vroeger hun aanhang te behouden, laat staan te mobiliseren. Afvalligheid of, in het beste geval, de passiviteit van wie toch lid blijft, vormen een pijnlijk probleem. Toch behouden die organisaties hun politieke monopolies. Zij vinden elkaar ook, over alle tegenstellingen heen, in de verdediging van hun voorrechten: zij organiseren gezamenlijke grenspatrouilles om hun domein te beveiligen, maken marktafspraken en versieren in onderlinge verstandhouding de overheid. Zo houden zij nieuwkomers van zich af. Dat is wat men kartelvorming noemt: 'aaneensluiting van producenten ten einde de markt te beheersen'.

De vakbonden en hun soortgenoten hebben dus inderdaad hun gebreken en het zijn er vele en grote. Maar deze formaties bieden het voordeel dat zij bekend zijn en dat hun activiteiten tot op zekere hoogte controleerbaar zijn. Wie ze naar de achtergrond duwt, maakt de weg open voor andere en veel minder zichtbare krachten. Want het is een illusie te menen dat de vrijgekomen machtsruimte leeg zal blijven. Is dat niet de door velen betreurde situatie in de Europese Unie? Ligt het democratisch deficit daar juist niet in de grotendeels aan het oog onttrokken werking van allerlei lobby's? Er is een beeld dat mijn twijfels goed weergeeft. De zone tussen bevolking en overheid ziet er nu, dankzij het bestaan van allerlei overleginstanties, uit als een bak waarin allerlei kikkers rondspringen; die halen misschien vreemde toeren uit, maar ze zitten samen en je ziet ze tenminste bezig. Het alternatief, een politiek systeem waarin het overleg tussen belangengroepen en overheid ontmanteld wordt, houdt in dat de oude en de nieuwe kikkers in het gras verdwijnen en bijgevolg aan het zicht en de controle

ontsnappen. Een tweede bedenking is met grote kracht in het Groot-Brittannië van Margaret Thatcher naar voren gekomen. Een regering die in naam van de vrije markt allerlei drukkingsgroepen aan banden legt, maakt zichzelf veel sterker want potentiële of bestaande concurrenten worden verzwakt. In het begin van de jaren tachtig is Thatcher begonnen met deze strategie in daden om te zetten. De vakbonden, bijvoorbeeld, hebben het aan den lijve kunnen ondervinden. Maar zelfs de Kerk van Engeland werd, als zij zich op politiek terrein waagde, op haar plaats gezet. Een project dat de bufferzone tussen individu en overheid sloop, produceert het omgekeerde van wat het beweert te doen. De burger wordt niet sterker gemaakt, maar integendeel verzwakt.

De idee van een referendumdemocratie vertoont een grote aantrekkingskracht. Er zit iets in van het ideaal van de Griekse stadstaat, de burgerdemocratie in haar oervorm. Het volk het laatste woord geven, wie kan daar tegen zijn? Zeker nu de moderne technologie de middelen levert om snel en betrouwbaar de polsslag van de burgers te meten, lijkt niets nog de opmars van de plebiscitaire democratie te kunnen stuiten. En toch rijzen er twijfels.

Minderheden zijn vaak het eerste slachtoffer van een referendum, want het rekent alleen met de macht van het getal. Ook valt de matigende invloed weg van overleg en discussie, van geven en nemen. Dat is een bezwaar dat vooral in België luid kan klinken. Ruim honderd jaar al is in dit land het zoeken naar consensus de centrale spelregel in de politieke besluitvorming. Een referendum staat daar lijnrecht tegenover. Het is een techniek die zwart op wit een meerderheid tegenover een minderheid zet en een beslissing forceert. Voor dit procédé is er geen plaats in onze politieke cultuur. Goed, dat kan veranderd worden. Waarom eigenlijk niet? Maar daarbij moet wel bedacht worden dat het enige experiment in die richting niet hoopgevend is: de volksraadpleging in verband met de terugkeer van Leopold III is op een fiasco uitgelopen.

Andere bezwaren zijn vooral in de Verenigde Staten geformuleerd. De aanleiding lag in de campagne voor de presidentsverkiezingen van 1992. Van de kant van kandidaat Ross Perot is toen hardnekkig gepleit voor een veralgemening van het referendum. *'Plebiscitary democracy'* is de label waarmee Perots blauwdruk van

een directe democratie is bedacht. De naam is goed gekozen: regeren per plebisciet, volgens de Van Dale 'een stemming door het gehele volk ter bekrachtiging of afkeuring van een regeringsdaad'. Er is bij de lancering van dit project een felle discussie losgebarsten. Wie pro is, wijst vooral op de brug die zo'n stelsel over de kloof tussen burgers en regeerders slaat. De tegenstanders vuren twee argumenten af. Bij een referendum, zegt men, wordt een cruciale fase in de opbouw van een democratische besluitvorming overgeslagen. Democratie is lang en indringend debatteren over de politieke agenda, is het geduldig in kaart brengen van opties en alternatieven. In het geval van een instant-referendum is daar eigenlijk geen plaats of geen tijd voor. Er is alleen een passieve registratie van standpunten. In een *push-button-democracy* wordt een beleidsprobleem door enkele politici in vraag samengedrukt, waarna de reacties geteld worden. En het antwoord ligt vaak al in de vraag. Ik citeer Michael Schudson (hoogleraar aan de universiteit van Californië) over Perots voorstel om langs elektronische weg een referendum-democratie uit te bouwen: *'This is tell-a-democracy, or perhaps sell-a-democracy, not teledemocracy.'* Hij maakt in dit verband ook een treffende vergelijking. In een referendum legt de burger zich met één pennentrek of met één toetsaanslag voor lang vast. Hij kan zijn keuze in principe niet herroepen, toch niet op korte termijn. Als consument is hij beter beschermd: bij een huis-aan-huisverkoop beschikt hij over zeven dagen om zijn aankoop meteen ongedaan te maken. Het tweede tegenargument graaft nog dieper. Een plebisciet geeft de toppolitici veel meer macht dan zij langs de weg van het parlement en de belangengroepen krijgen kunnen. Zij regeren dan in naam van de volkswil of van de publieke opinie, niet langer gehinderd door lastige, politiek-ervaren tegenspelers en tegensprekers. Aan de overkant staan immers allen geïsoleerde individuen. Daarover *Orwell of Athene?*: 'Een plebiscitair regime vertrekt van de veronderstelling dat politieke opvattingen op een geïsoleerde wijze in privé-situaties (thuis voor de buis) tot stand komen. (...) Burgers worden los van elkaar benaderd, ze ontvangen de politieke informatie niet in een sociale context.' De burger wordt als het ware gedemobiliseerd en naar zijn cocon gestuurd. Het gevolg kan zijn dat mensen de kunst verleren om groepsgewijze hun belangen te

verdedigen. Hoe zullen zij zich beschermen als de bewindslui op een dag besluiten om de resultaten van een referendum naast zich neer te leggen? Zo'n regime heeft een naam: Bonapartisme, een systeem waarbij een sterke regering zich beroept op (de uitspraken van) het volk. In zo'n geval is niet de keizer, maar de kiezer naakt.

Maar met de communicatietechnologie van het jaar 2000 is het zoals met alle innovaties. Zij opent vele deuren. Een plebiscitair stelsel à la Perot is er één van. In beginsel is het evengoed mogelijk om de nieuwe media in te zetten voor een betere bewapening van de bevolking. Online databanken, teletext en videotext leveren informatie die qua omvang en snelheid hun weerga niet kennen. Dat zou de burger ten goede kunnen komen. Met interactieve televisie kan een individu van passieve consument van signalen promoveren tot actieve deelnemer aan het publieke debat. De nieuwe technologie hoeft dus geen democratisch deficit te veroorzaken, wel integendeel. Het komt er alleen op aan ze op bestaande democratische procedures te enten.

Dat er plannen gemaakt worden voor de herinrichting van de ruimte tussen burgers en bewindslui is een goede zaak. Maar het is zeer de vraag of het wenselijk is daarbij de markt als leidend beginsel te nemen. Politiek gedrag is anders dan koopgedrag. Consumenten hebben vele gemeenschappelijke behoeften, burgers hebben vooral vele tegengestelde belangen. De democratie is geen markt, zoals de markt geen democratie is. Ook het procédé van het referendum zit dicht in de buurt van het marktmodel. Het is een vorm van vrijblijvend consumentenonderzoek, tenzij het voorafgegaan wordt door veel debat en discussie, door woord en wederwoord. Is zo'n democratische proloog te realiseren met niets dan losse burgers? Het probleem zit echter niet alleen in de opmars van het marktdenken. Er is ook de kracht van de moderne communicatietechnologie. De nieuwe media kloppen aan de deur van de politiek. De verleiding is groot om ze, in naam van de 'directe democratie', in de gedaante van electronic voting en instant polling binnen te laten. De kwestie is alleen goed te weten hoe met deze nieuwigheden een democratisch surplus te boeken is.

Er is een visie op burgerschap waarin een verticaal perspectief

domineert. Zij zegt: alleen wat zich rechtstreeks tussen individu en overheid afspeelt, is van belang. Die opvatting loopt als een nu eens zichtbare, dan weer onzichtbare draad door de plannen en projecten die zojuist besproken zijn. Het kan ook anders. Het licht kan op de horizontale dimensie van het burgerschap vallen: mensen worden burgers als ze, en in zoverre ze, met en onder elkaar bepalen hoe hun maatschappij er moet uitzien. Dat kan niet zonder de aanwezigheid van een mozaïek van organisaties en verenigingen. Zij moeten de gemeenschappelijke zoektocht naar wat in samenleving en politiek belangrijk is, mogelijk maken. In deze visie op burgerschap wordt van camerastand gewisseld. Dat is wat ik als gelegenhedenfotograaf in de volgende paragraaf wil doen.

3. Anders inburgeren

Mensen die zonder werk, zonder familie en zonder vaste woonst door het leven gaan, komen vlugger dan anderen tot asociaal gedrag. Zij zijn immers niet verbonden met een sociaal weefsel dat morele codes genereert en over hun naleving waakt. Zo'n gemis berokkent ook de maatschappij veel schade. Het antwoord van de overheid ligt dan nogal eens in een repressiever optreden tegen 'onaangepast' gedrag.

'Making democracy work'

Sociale bindingen in de microwerelden van werk, gezin en buurt zijn van belang voor mens en samenleving. Isolement leidt tot problemen. Dat geldt ook in de verhouding tussen bevolking en politiek. De burger, de staat en zelfs de economie zijn gebaat met een dynamisch verenigingswezen, van voetbalclubs tot vakbonden, waarin velen met elkaar verbonden zijn. Die gedachte is niet nieuw. Zij is meer dan honderd vijftig jaar geleden door Alexis de Tocqueville op papier gezet, toen hij naar een verklaring zocht voor de vitaliteit van de Amerikaanse democratie. Onder de titel *Making Democracy Work* is in 1993 het verhaal overgedaan, maar nu in verband met een Europees land. De auteur is Robert Putnam, directeur van het Center for International Affairs van de universiteit van Harvard. Zijn onderzoeksobject is het Italië van na 1970, het

jaar waarin de historische regio's van dat land grote autonomie verworven hebben. Aan de hand van een twaalfstal indicatoren vergeleek Putnam hun bestuurlijke economische prestaties. Eén conclusie stond zowat op voorhand vast: de regio's van het noorden presteren op alle vlakken beter dan die van het zuiden. Boeiender is de interpretatie die Putnam presenteert. Geen enkele factor biedt een betere verklaring voor dat contrast dan de kwaliteit van het verenigingswezen. In Noord-Italië zijn tienduizenden buurtorganisaties, zelfhulpgroepen, coöperaties, sportclubs, vakbonden, enzovoort actief. Op deze voedingsbodem is een heel aparte burgercultuur tot bloei gekomen. Deze *civic culture* rust op vertrouwen in elkaar en op het besef dat solidariteit en eigenbelang niet tegenstrijdig zijn: ik help je nu, in de verwachting (beter nog: in de zekerheid) dat je mij in de toekomst zal helpen. Het is in het verenigingsleven – leerschool én laboratorium – dat het individu geleidelijk deze ingesteldheid en de daarmee verbonden sociale vaardigheden verwerft. Daar wisselen mensen informatie uit, doen zij ervaring op met *self-government* en gaan zij inzien dat de rechten van een individu kunnen botsen met de belangen van de gemeenschap. De kans is groot dat zo'n coöperatieve verhoudingen spontaan naar de wereld van de politiek en de economie worden overgebracht. In het verenigingsleven kunnen, als alles goed gaat, politieke vaardigheden rijpen die voor burger en bestel van groot belang zijn. Meer democratie en betere bestuurlijke prestaties zijn daarvan het gevolg. Een bont geheel van organisaties verwekt niet alleen een bepaalde burgercultuur. Het werkt ook als een transferband tussen individu en politiek. Signalen reizen via die organisaties van beneden naar boven en vica versa. In Zuid-Italië is dat 'sociaal kapitaal', zoals Putnam een intensief gemeenschapsleven noemt, veel beperkter van omvang. Dat veroorzaakt cliëntelisme en corruptie, inefficiënt bestuur en economische stilstand. Putnam besluit: 'De Tocqueville had gelijk. De democratie wordt niet verzwakt, maar integendeel versterkt als er tussen burgers en overheid een levendig en krachtig verenigingswezen staat.'

Het sociaal kapitaal waarvan Putnam spreekt is ook in Vlaanderen te vinden, zij het in een wel zeer specifieke vorm. Geruime tijd lag het hoofdzakelijk verspreid en verdeeld over de katholieke,

de socialistische en de liberale zuil. Ondertussen zijn zowel de werkelijkheid van, als de beeldvorming over de verzuiling erg veranderd. Tachtig jaar lang was verzuiling eerst en vooral sociale scheiding op levensbeschouwelijke grondslag. In tweede orde waren de zuilen omvangrijke netwerken van organisaties die in een verstandshuwelijk met de staat verbonden waren. Die toestand is binnenstebuiten gekeerd. De secundaire kenmerken zijn dominant geworden, de primaire naar de achtergrond verdwenen. In de ogen van velen is er geen behoefte meer aan een organisatie van het maatschappelijk leven op basis van levensbeschouwelijke tegenstellingen. Aan katholieke zijde is er het effect van de ontkerkelijking. In de arbeidersgroep, waar de welvaartsgroei het besef van een collectieve onderdrukking grotendeels wegnam, daalde ook de drang om in afzondering een eigen wereld op te bouwen. In beide zuilen is in reactie op deze klimaatswijziging de nadruk op het christelijk of socialistisch karakter aanzienlijk verminderd. Wat rest zijn netwerken van honderden verenigingen en voorzieningen die, in een ingewikkeld patroon van kruis- en dwarsverbindingen, met elkaar en met de overheid samenwerken. (Zo'n metamorfose vraagt om een andere nomenclatuur. In *De verzuiling voorbij* is 'politiek concern' als nieuwe roepnaam voorgesteld, niet het minst omdat de erfgenamen van de verzuiling in hun gedrag wel familie lijken van de industriële en financiële netwerken uit de wereld van de economie.) Ook de houding tegenover het verschijnsel is veranderd. Zij die voor het behoud van de netwerken pleiten, werken nu vooral met het argument dat zij een unieke opdracht vervullen in de maatschappij en de politiek. Zij spreken ook liever van het middeleveld.

De gedaanteverwisseling die de zuilen hebben ondergaan, is niet het enige element dat bij de beoordeling van het sociaal kapitaal in Vlaanderen moet meespelen. Er is grote twijfel gerezen over het vermogen van verzuilde organisaties om de burgercultuur waarvan Putnam spreekt te verwekken. Zij zijn als leerschool en laboratorium voor *civic engagement* wat verbleekt. Ook hun prestaties als makelaar tussen individu en beleidsman zijn afgenomen. Er is in vele gevallen iets te veel bureaucratie en iets te weinig bewegelijkheid. Sommige critici, overwegend van liberalen huize, hebben

deze organisaties afgeschreven. Met het oog op de bevrijding van de burger wordt hen daarom gevraagd terug te treden.

De politieke concerns hebben niet het hele middenveld ingenomen. Tientallen initiatieven op het welzijns- en cultuurvlak zijn buiten de katholieke, socialistische of liberale gietvorm ontstaan. Buurt- en opbouwwerk, tweedekansonderwijs, werklozenwerking, zelfhulpgroepen zijn daar voorbeelden van. Ook milieuverenigingen zitten zelden onder de zuilparaplu. Meestal verschijnen deze organisaties onder de label 'nieuwe sociale bewegingen'. Zij zijn de laatste twintig jaar misschien wel de belangrijkste leveranciers van sociaal kapitaal geweest. Zij mobiliseerden mensen die zich niet langer thuis voelden in het verzuilde deel van Vlaanderen. Zij introduceerden nieuwe vormen van politieke scholing. Hun bijdrage aan de politieke cultuur mag niet onderschat worden.

Het middenveld herinrichten

Inburgering, individuen opnemen in het weefsel van politiek en staat, is er de laatste jaren niet gemakkelijker op geworden. Er is de invloed van de individualisering. Velen willen zo weinig mogelijk inmenging bij de planning van hun levensloop. Van de politiek in het algemeen, en de overheid in het bijzonder vragen zij daarom onthechting: hoe minder bemoeienis, hoe beter. Die ontwikkeling stimuleert de verspreiding van een 'blijf-van-mijn-lijf-burgerschap' of van wat Mark Elchardus een burgerschap van 'ja-als-het-me-past' heeft genoemd. Het zijn misschien moraliserende termen, maar toch geven zij vrij goed aan waar het om gaat: individualisering genereert een restrictieve visie op het burgerschap. Individualisering tast ook de organisaties van het middenveld aan en reduceert hun vermogen om te functioneren als scharnier tussen burger en politiek. Het probleem is niet zozeer dat de mensen minder geneigd zijn om in het verenigingsleven te stappen. Zij staan nu wel vaker in een andere relatie met de organisaties waarbij zij aansluiten. Hun engagement is dikwijls voorwaardelijk, afstandelijk, indirect en van korte duur. In die omstandigheden moet de betekenis van het verenigingsleven als maatschappelijke en politieke leerschool wel afnemen.

Even problematisch is het effect van de ontwikkelingen die zich

in de wereld van de politiek zélf voordoen. Er is de schaalvergroting. De opkomst van transnationale instellingen als de Europese Unie roept om een inburgering van een heel nieuwe soort. Het is al zo moeilijk om een verbinding te leggen tussen een individu en de nationale politiek. Wat nu op het programma staat, is een nog zwaardere opgave: de constructie van een Europees, zelfs een wereldburgerschap. Een complicatie van belang is dat de politiek ondertussen gedeeltelijk is geëmigreerd naar nog niet in kaart gebrachte sectoren, zoals de techno-economie en de media. De relatie tot die politieke groeipolen in de politiek herformuleren in termen van burgerschap is misschien wel de allermoeilijkste opdracht.

Wat nu aan de gang is, heeft zich al eerder voorgedaan. Zo'n honderd à honderdvijftig jaar geleden deed de industriële revolutie vele vaste gedragspatronen wankelen. Zij bracht geloofsafval en ontkerkelijking, verpaupering en klassenstrijd. Met de industrie rukte ook de stad op. De inplanting van fabrieken in de stedelijke kernen werkte als een magneet: tienduizenden verlieten het platteland voor de stad. Landelijke gemeenschappen verbrokkelden. Gezins- en beroepsleven werden gescheiden. Een van de gevolgen van die omwenteling was dat het individu als het ware in verschillende segmenten uiteenviel: arbeider, gezinshoofd, buurtbewoner, consument, staatsburger – ieder met hun eigen gedragscode. Tegelijkertijd groeide het hele maatschappelijke bestel in schaal en omvang. Ook in de politiek was dat het geval. Het kiesrecht werd uitgebreid en voor miljoenen mensen was dat dé stap naar een modern burgerschap. Die tweevoudige ontwikkeling, de erosie van gedragspatronen en de maatschappelijke expansie, betekende een enorme uitdaging. Er is, althans in België, in de verzuiling een antwoord gezocht en gevonden. Het socialistisch gedachtegoed, dat in honderden organisaties werd beleden, bracht weer wat meer eenheid in het leven van de mens. Hoezeer hij ook uiteengevallen was in verschillende segmenten, hij was als arbeider en als gezinshoofd en als buurtbewoner en als staatsburger socialist. In de katholieke zuil kwam er op dezelfde wijze een band tussen de uiteenlopende rollen die het individu te spelen had. De verzuiling bood bovendien een uitweg voor de kwestie van de schaalvergroting in de maatschappij. Zij voerde de mensen binnen in ruimere verbanden, nam

ze op in grotere eenheden waardoor de sociale bedrading ontstond die een hedendaagse samenleving nodig heeft. Ook de ontwikkelingen in de politiek werden op die manier aangepakt. Het belangrijkste aspect ervan, de intrede van honderdduizenden nieuwe kiezers, was een erg delicate opdracht. De verzuiling van toen, een voorloper van wat nu het middenveld heet, bood een uitweg. Ze maakte de gedisciplineerde, door honderden organisaties gecontroleerde opname van de nieuwkomers mogelijk. In de parochiale werken, de vakbonden, de ziekenfondsen, de cultuurverenigingen leerden de arbeiders- en de boerenbevolking de politieke spelregels. Toen al was het verenigingsleven een factor van betekenis op het stuk van de inburgering.

De problemen van vandaag zijn geen perfecte kopie van die van gisteren. Toch is er sprake van verwantschap. De mutaties die individu en politiek nu ondergaan, dwingen ons de relaties tussen beide polen helemaal te herdenken. Burgerschap moet opnieuw uitgevonden worden. Zo was dat ook een eeuw geleden. Wederom is het de zone tussen bevolking en politiek die in die operatie een cruciale plaats inneemt. Het is in een herinrichting van die ruimte dat een eigentijds burgerschap kan ontstaan. Hoe moet dat gebeuren? Het beantwoorden van die vraag vergt de overstap van retrospectie naar prospectie. Verwacht daar niet te veel van. Sociologen voelen zich niet op hun gemak als ze vooruit moeten kijken. Voorspellen ligt hun niet. Daarom is wat volgt meer een oefening in de giskunde dan een voldragen, op harde bewijzen rustende uiteenzetting. En op de achtergrond is er de waarschuwing van Hans Magnus Enzensberger: 'Ja, degene die gelooft de toekomst in pacht te hebben, is er nog slechter aan toe dan degene die gelooft zich als behoeder van het bestaande te moeten opwerpen. Beiden zijn het slachtoffer van de illusie dat de maatschappelijke sfeer beheersbaar is.'

In Vlaanderen is de erfenis van de verzuiling niet opzij te schuiven. Hoe ingrijpend een renovatie ook wil zijn, honderd jaar verzuiling kan men niet zomaar van de sociale kaart vegen. Ik kom daar nog op terug. Maar hoe zit het in landen die dit type van maatschappelijke ordening niet hebben gekend? Hoe zien zij de herinrichting van de ruimte tussen mens en politiek? Ik neem de Vere-

nigde Staten als voorbeeld. Daar zijn honderden *citizen groups* bezig met het uittekenen van blauwdrukken. Verreweg de interessantste stem is deze van de *New Communitarians*, een beweging van voornamelijk academici en oud-politici. Zij verspreiden hun gedachtegoed via een eigen tijdschrift *The Responsive Community*. In hun plannen en projecten komen een drietal sleutelfiguren voor: de school, de media en de lokale gemeenschap. Elk van deze partners van het individu wordt een belangrijke rol op het stuk van de inburgering toegedicht. Weliswaar staat veel van wat zij daarover te vertellen hebben, ver van de Europese werkelijkheid. Veel, maar niet alles. Daarom loont het zeker de moeite om even over hun schouder mee te lezen.

De school kan een aanzienlijke bijdrage leveren in de productie en de reproductie van burgerschap. Daar zijn de meeste plannenmakers, in de Verenigde Staten zowel als hier, het over eens. Er ontstaat wel grote onenigheid zodra de theorie wordt ingeruild voor de praktijk. Spontaan denken velen aan een lessenpakket of, in de termen van de Nederlandse Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid en de Britse *Commission on Citizenship*, aan een curriculum voor burgerschap. In beide landen is daarover een felle discussie losgebarsten. Tegenstanders van zo'n curriculum wijzen op het gevaar van indoctrinatie en van andere vormen van misbruik. Zij zeggen ook dat inburgering via de school niet zozeer een kwestie is van doceren, maar van tonen. Het is de training in de omgang met sociale spelregels die telt. Het abstracte is van secundair belang. Ik deel die mening. De school is in tal van opzichten een politiek systeem in microformaat. Wat daar aan ervaringen wordt opgedaan, vloeit over in de relatie die mensen als volwassenen met de macropolitiek aangaan. De school als oefenterrein in *self-government*, als broedplaats van *civic engagement*, als opleiding in de kunst om voor zijn mening uit te komen: daar gaat het om. Het probleem is dat die opdracht voor de school bovenop vele andere taken komt. Het onderwijs wordt nu al overvraagd. Er moet dus nog gepraat worden over wat prioriteit krijgt en wat niet.

Ook de media staan op het verlanglijstje van vele hervormers. Journalisten zijn als het ware modems die via het woord of het beeld verbindingen leggen tussen burger en politiek. Dat is al een belang-

rijk gegeven. Maar zij doen meer. Zij bewerken de signalen die zij doorsturen. Zij vertalen boodschappen, belichten achtergronden, interpreteren en evalueren. Hun rol in het proces van inburgering ligt op het vlak van de informatie en de oordeelsvorming. Zo bouwen zij een deels imaginaire, deels reële publieke ruimte waarin burgers onder elkaar en met de politici in debat kunnen treden. Althans, daarvan wordt gedroomd. Maar, zoals in het geval van de school, is de weg tussen wens en werkelijkheid bezaaid met hindernissen. Eén ervan doet aan een vicieuze cirkel denken. Voor de vorming van alerte en actieve burgers heb je kranten, televisie en radio van hoge kwaliteit nodig; maar om zo'n type van journalistiek commercieel in leven te houden zijn alerte en actieve burgers onontbeerlijk. Toch zijn er tekenen dat inburgering via de televisie, bijvoorbeeld, geen utopie is. Ik vond in mijn knipselmap volgend krantenbericht over de muziekgroep MTV: 'Tijdens de Amerikaanse verkiezingscampagne van 1992 voerde MTV een agressieve *choose or lose*-actie, die paste in het initiatief van de Amerikaanse muziek-industrie om de jongeren aan te zetten om te gaan stemmen. Het effect op de opkomst bij de verkiezingen was opvallend. In 1992 lag het aantal 18- tot 24-jarigen die stemden 20 percent hoger dan in 1988. Het was de eerste stijging van de opkomst van jonge kiezers in twintig jaar.' In de lente van 1994 heeft MTV de gok opnieuw gewaagd, nu in de campagne voor de Europese verkiezingen.

De derde sleutelfiguur in de blauwdruk van de *New Communarians* is de lokale gemeenschap. Dat is op-en-top Amerikaans. Bij ons vonden mensen elkaar altijd eerst op levensbeschouwelijke grondslag. De ruimtelijke dimensie speelde slechts in tweede orde. Dat is anders in landen zoals de Verenigde Staten, die geen verzuijing hebben gekend. Toch groeit ook in Vlaanderen de betrokkenheid bij de wijk, de buurt en de gemeente. Dat heeft met een veelheid van factoren te maken. Er is de reactie op het vervagen van grenzen. Nu de wereld een dorp wordt, stijgt de behoefte om van ons dorp een beetje meer onze wereld te maken. Dat is een constante in de geschiedenis. Elke schaalvergroting verwekt onzekerheid, soms ook angst. Tegelijkertijd wordt in de onmiddellijke omgeving naar compensatie gezocht. Vandaag neemt dat de gedaante aan van cocooning op wijkniveau. De revival van de regionale bericht-

geving is van deze terugkeer naar het nabije zowel product als producent. Een tweede element van verklaring is rechtstreeks met de politiek verbonden. Tal van problemen die hoog op de agenda van velen staan, hebben een lokale dimensie: de dreiging die van een industriezone uitgaat, de verkeersonveiligheid, de criminaliteit. Dat verklaart wellicht ook de hernieuwde belangstelling voor de gemeentepolitiek, zelfs bij politici. Er is dus een scenario te bedenken waarin het eigentijdse burgerschap vanop dat niveau wordt opgebouwd. Wijkclubs, buurtwachten, lokale milieuverenigingen gaan dan een centrale positie innemen op het stuk van de inburgering. (In die zin is het nog zo gek niet dat ervaren politici van de nationale naar de lokale politiek overstappen.)

En dan de erfgenamen van de verzuiling, de politieke concerns. De activiteiten die zij in de non profitsector ontwikkelen, zijn van grote betekenis in een samenleving als de onze: politieke en professionele belangenbehartiging, welzijnszorg, onderwijs, sociaal-cultureel werk raken de kern van de democratische verzorgingsstaat. Hier gaat het echter om iets anders, namelijk om hun rol in de fabricage van een modern burgerschap. Net als de verenigingen in Robert Putnams Noord-Italië zijn zij, tenminste als alles goed gaat, leverancier van sociale en politieke vaardigheden. Zij zijn bovendien schakels tussen bevolking en overheid, omdat zij informatie doorsturen en belangen verwoorden en verdedigen. Tot zover lijkt mijn verhaal over de zuilorganisaties wel uit een christen-democratische pen te zijn gevloeid. Het is in zulke termen dat ACW-leiders en CVP-voormannen de weldaden van het maatschappelijk middenveld bezingen. Ik wil voorbij dat christen-democratisch credo gaan. De organisaties die een c op hun identiteitskaart hebben staan, zijn aan renovatie toe. (Voor een variant van dit betoog vervange men 'christelijk' door 'socialistisch'.) Hun prestaties op het vlak van de inburgering zijn immers te zwak. Dat is aan een drietal tekorten te wijten. Vele verenigingen falen omdat zij in hun werking te weinig respect hebben voor de codes van de democratie. Neem de ziekenfondsen. In beginsel zouden zij een goede leerschool in burgerschap kunnen zijn. Ze vertegenwoordigen het individu in de sector van de gezondheidszorg, een vitaal domein voor iedereen. Meepraten over plannen en projecten op dat gebied zou voor

zieken en gezonden een perfecte oefening in politieke discussie en besluitvorming kunnen zijn. Nu blijft dat helemaal achterwege. De mutualiteiten vallen in hun werking ver beneden het democratisch minimum. Moet zo'n organisatie niet met een rode kaart het maatschappelijk middenveld uitgestuurd worden? Een tweede probleem ligt in de huidige relatie met de overheid. Tussen openbaar bestuur en politieke concerns bestaat al lange tijd een soort partnerschap. De overheid erkent sommige verenigingen als subcontractors (op het stuk van gezondheidszorg, onderwijs, maatschappelijk werk, sociaal-culturele vorming) en geeft hun de materiële en juridische middelen die voor het welslagen van de onderaanneming vereist zijn. In ruil daarvoor gedragen de netwerkorganisaties zich als aandeelhouders in de staatszaak. Geleidelijk trad hierdoor een osmose op: de grens tussen openbaar bestuur en particulier initiatief vervaagde, maar wel zo dat de politieke concerns diep in regering en ambtenarij doordrongen. De keerzijde daarvan was dat strikt politieke, zelfs partijpolitieke overwegingen in het leven van sommige zuilorganisaties doordrongen. Er is geen duidelijke akkerscheiding meer. Een deel van het middenveld zit niet langer in de zone tussen burger en overheid, maar is verhuisd naar de wereld van de politiek. Dat schept verwarring. Een derde kwestie is nauw verbonden met wat in het tweede hoofdstuk van deel twee beschreven is. Daar was sprake van nieuwe groeipolen in de politiek: de technoeconomie, de media, de magistratuur. Burgerschap in de jaren negentig moet ook een betrokkenheid op deze sectoren inhouden. Of anders geformuleerd: inburgering kan zich vandaag niet beperken tot de traditionele werkplaatsen van de politiek. Mensen moeten kennis en vaardigheden opdoen die hun toelaten rechtstreeks of onrechtstreeks in debat te treden met managers, wetenschapslui, rechters en journalisten. Ook dat vergt een recyclage van het maatschappelijk middenveld. Die opmerking geldt trouwens ook voor de nieuwe sociale bewegingen. Ook zij werken nog vaak met een traditionele visie op politiek. Vakbonden, consumentenorganisaties én milieuverenigingen zullen hun aanbod aan burgertraining zo moeten verruimen dat ook de techno-economie, de media en de magistratuur in het blikveld komen te liggen.

Het is niet goed als burgers als losse atomen in de sociale en politieke ruimte rondzweven. Dat is het wat honderd vijftig jaar sociaal-wetenschappelijk onderzoek, van de Tocqueville tot Putnam, ons leert. Elke samenleving, zeker de democratische, heeft behoefte aan *'networks of civic engagement'* waarop een rijke burgercultuur tot ontwikkeling kan komen. Dit is een van de wegen – misschien wel de belangrijkste – waarlangs de inburgering van individuen kan verlopen. Wat op dat vlak in Vlaanderen aanwezig is, voldoet niet meer. Er is renovatie vereist.

De uitdaging is niet gering. De verzuilde organisaties die in Vlaanderen een aanzienlijk stuk van het middenveld bezetten, komen alleen nog in aanmerking als zij een serieuze recyclage ondergaan.

De nieuwe sociale bewegingen bieden veel mogelijkheden. Die zijn in het verleden echter te weinig ontgonnen. De rol van de media is nog een groot vraagteken, maar er zijn aanwijzingen dat zij in het proces van inburgering een echte sleutelfiguur kunnen worden.

De derde golf

In de levensloop van de democratie is, zo staat in nogal wat publicaties te lezen, een derde fase aangebroken. Soms verwijst die uitspraak naar de periodes in de geschiedenis waarin de democratisering grote sprongen maakt. Dat is de invalshoek in Samuel Huntingtons boek *The Third Wave* (1991). De eerste golf loopt tot 1926 en overspoelt landen als Zwitserland, Canada en België. Daarna valt de beweging stil en is er zelfs sprake van een teruggang, zoals in Duitsland en Italië. Na de Tweede Wereldoorlog keert de democratie in een aantal landen terug en ook de dekolonisatie leidt enkele keren, zij het vaak slechts tijdelijk, tot de introductie van dat politiek model. De derde golf, schrijft Huntington, start op donderdag 25 april 1974 in Lissabon als, vijftientig minuten na middernacht, een radiostation met de song *Grandola Vila Morena* de Anjerrevolutie laat beginnen. Griekenland, Spanje en een paar Aziatische landen zullen volgen. In die laatste fase brengt het jaar 1989, nu in Oost- en Centraal-Europa, een ritmeversnelling.

Een andere patriarch van de politieke wetenschap, Robert Dahl, bekijkt de ontwikkeling van de democratie in *Democracy and Its Critics* (1989) vanuit haar reikwijdte. Hij ziet zo ook drie etappes. De eerste levensfase is die van de stadstaten in Griekenland, Rome en het Italië van de late middeleeuwen en de renaissance. In de negentiende eeuw verandert de schaal waarop de democratie operationeel is. Haar actieterrein is nu de nationale staat. De derde fase is in de jaren zestig van onze eeuw aangebroken. Samen met de politiek groeit de democratie in bepaalde delen van de wereld uit tot een transnationaal gebeuren. Dahl doet geen uitspraken over de kwaliteit van de democratie. In zijn analyse valt het licht op de omvang.

Met Ulrich Beck is een derde interpretatie te maken. Oorspronkelijk waren, zegt hij, het parlement, de regering en de ambtenarij de ligplaats van de democratie. De volgende stap was de uitbreiding in de richting van de sociale partners. Vakbonden, patroonsorganisaties, boerenbonden promoveerden tot actieve deelnemers aan de politieke besluitvorming. In landen als België, Nederland en Oostenrijk traden ook de zuilorganisaties tot dat gezelschap toe. Dat was de democratie van de erkende en gevestigde drukkingsgroepen. De derde golf kan, als alles goed gaat, in de nabije toekomst tot ontwikkeling komen. Ze slaat op de emigratie van de politiek naar de techno-economie, de media en de magistratuur. Die sectoren vervoegen de andere actoren in de politiek. Maar uiteraard gaat het hier, vanuit het perspectief van de democratie, louter om een eventualiteit. De invoering van democratiecodes in de nieuwste groei-polen van de politiek is nog niet of nauwelijks begonnen.

Hoofdstuk twee neemt het perspectief van Beck over en is een poging om te raden hoe een democratie met de techno-economie en co er kan uitzien. De keuze wil niet zeggen dat er geen problemen meer zijn in de democratie van de tweede fase, die van de nationale staten en van de drukkingsgroepen. Ook daar is de afstand tot het model nog groot. Maar die thematiek is al aan de orde geweest in mijn *De gewapende vrede* en *De verzuiling voorbij*. Belangrijker nog is het democratisch deficit in de transnationale politiek. Aan de tekorten van de democratie-op-groot-formaat wordt niet getwijfeld. In feite gaat het om een uitvergroete versie van de gebreken van de nationale democratieën. Ook deze kwestie blijft hier verder buiten beschouwing. Het is een heel aparte problematiek waarover ik te weinig te vertellen heb.

Een stuk van de politiek is naar de techno-economie, de media en de rechtbanken geëmigreerd. De democratie is vooralsnog niet mee verhuisd. Dat dient dus nog te gebeuren. De route ligt uitgetekend in een eenvoudige basisregel: *in een democratie is macht slechts dan legitiem als ze gepaard gaat met tegenmacht en aansprakelijkheid*.

1. Tegenspraak als tegenmacht

De voorbije zestig, zeventig jaar zag men het parlement, de regering en de ambtenarij als de zenuwknopen van de politiek. Het lijkt dan ook volkomen normaal om diezelfde instanties de volledige controle over de politieke activiteiten van de techno-economie, de media en de rechters in handen te geven. Zij zijn het, zo luidt het klassieke verhaal, bij wie ook daar de ultieme beslissingsmacht moet liggen. Het is echter de vraag of dat wel altijd en overal wenselijk is. Zeker in het geval van de magistratuur en de media zijn er principiële bezwaren tegen directe interventies door de beroepspolitici. Het argument hier is dat rechters en journalisten in volle onafhankelijkheid moeten werken. Anders, zegt men, komt hun unieke maatschappelijke opdracht in gevaar. Daarom bekijken de magistraten de parlementaire onderzoekscommissies met argusogen. Daarom verzetten zij zich tegen een sterkere greep van de minister van justitie op het vervolgingsbeleid. Ook de journalisten wijzen, in naam van de democratie, elke aantasting van de persvrijheid van de hand. Rechters en persmensen schuwen bevoogding door beroepspolitici, zelfs in die aspecten van hun werk die een politieke dimensie hebben. Een andere kwestie is of parlementaire of ambtelijke sturing nog voor uitbreiding in aanmerking komt. Deel twee van dit boek liep uit op de conclusie dat zowel maatschappij als politiek er nu uitzien als een archipel van zelfstandige eilanden en eilandjes. Sturing vanuit een centraal bruggenhoofd, weze het de regering of het parlement, behoort steeds minder tot de mogelijkheden. Daarom is hier en daar al overgestapt op het model van het horizontaal bestuur. In zo'n systeem blijven de eilanden hun politieke zelfstandigheid behouden, maar hun democratische kwaliteit wordt verzekerd door allerlei vormen van tegenspraak en oppositie.

Daarnet viel de term 'tegenmacht'. Wat moet men zich daarbij voorstellen als het om het bedrijfsleven, het wetenschappelijk onderzoek, de media en de magistratuur gaat? Er zijn twee niveaus te onderscheiden. Democratie in de nieuwe sectoren in de politiek betekent, ten eerste, dat de partners van de industriëlen en bankiers, van de wetenschapsmensen, van de journalisten en van de

rechters in staat zijn een contramacht te ontwikkelen. Die partners zijn de burgers in hun positie van consument, rechtsonderhorige, kijker of lezer. Cruciaal daarbij is de ontwikkeling van een cultuur van de tegenspraak of, in de woorden van Albert Hirschman, van *the art of voice*. *Voice* staat voor openlijke contestatie, voor oppositie tegen een bepaalde beslissing. Het alternatief is *exit*, de vlucht in de onverschilligheid. Exit is het instrument van de enkeling, de eenzame terugtocht die de tegenstander *carte blanche* geeft. *Voice* is een publieke activiteit en daarom het wapen bij uitstek van in groep opererende burgers. Het ene is het '*ich wolle raus*' van de Oost-Duitse vluchteling, het andere het '*wir bleiben hier*' van de Leipzigse dissidenten. Ik citeer de Nederlandse socioloog Kees Schuyt (in *De zittende klasse*): 'Democratie kan in principe een situatie van collectieve dwaling verhinderen of verminderen, maar dan moeten er wel genoeg mensen zijn om hun eigen standpunt te openbaren.' Wie zwijgt, stemt toe. Wie praat, kan de overzijde dwingen tot '*le parler vrai*' over de HST en de mobiliteitscrisis, over de agro-industrie, over de risico's van de kernenergie. En kan ervoor zorgen dat alternatieven minstens onder ogen worden genomen.

De cultuur van de tegenspraak is er nog niet. De acties van Greenpeace tegen autofabrikant Renault of tegen chemiereus Solvay kunnen als prototype gelden. Maar er is nog een lange route af te leggen. Langs het traject liggen vele taken te wachten. De informatiestroom in de richting van de burgers is voor verbetering vatbaar. Een gemakkelijke opgave is dat niet. In de sector van de research, bijvoorbeeld, twijfelen velen aan de mogelijkheid om het grote publiek zo te informeren dat het de wetenschapsmensen kan tegenspreken. Toch is niet iedereen pessimistisch. In zijn autobiografie zegt Stephen Hawking, de man die vanuit een rolstoel en via een spraakcomputer theoretische fysica doceert, dat ge vulgariseerde informatie de mythes en de betovering die rond de wetenschap hangen, kan verjagen. Kritiek in de wereld van de media is vooral een probleem in verband met de televisie, minder in verband met de kranten. Er zijn meer waakzame lezers dan kijkers. In een discussie met de Franse ex-premier Michel Rocard zei Georges Balandier, antropoloog en auteur van *Le pouvoir sur scènes* (1992): '*Moi, je crois qu'il faut apprendre les images. On sait lire les jour-*

naux, on ne sait pas accéder, d'une manière autre que réceptrice, largement passive, aux images. Il faudrait parvenir à rendre critiques les consommateurs d'images, les sujets de la communication.'

In deel twee is beschreven hoe de techno-economie, de media en de magistratuur steeds vaker botsen op vragen en verwijten. Het pleidooi voor een cultuur van de tegenspraak ligt in het verlengde van deze trend. Het verschil met wat al enige tijd aan de gang is, zit in de graad van organisatie. Tot vandaag is de kritiek sporadisch. Het kan niet zo blijven als men de export van de democratie naar de nieuwkomers in de politiek wil doen slagen. Er is, met andere woorden, voor de productie van oppositie een vaste infrastructuur nodig. Dan pas is tegenspraak om te zetten in samenspraak en consensus tussen het publiek en, bijvoorbeeld, de techno-economie. Sommigen, zoals de Leuvense geneticus Herman van den Berghe (in *De Standaard Magazine*, 19 november 1994), twijfelen aan de haalbaarheid van zo'n gesprek op zijn domein: 'Op dit ogenblik is het grootste probleem dat de bevolking onvoldoende geïnformeerd is over de mogelijkheden van de technologie. Wat in de toekomst met ons menselijk genoom gaat gebeuren, zou toch op minimale consensus moeten kunnen stoelen. De fundamentele ethische bekommernis moet volgens mij zijn: over problemen nadenken voor ze rijzen. Maar ik ben een beetje pessimistisch over het vermogen van mensen om dat te doen. Die technologische evolutie gaat ook zo snel, dat de ethiek ver achterop hinkt. Als je drie maanden de vakliteratuur niet volgt, lijkt je wel van een andere planeet te komen.' Er zal veel verbeelding nodig zijn om die moeilijkheden te overwinnen. Maar is er wel een alternatief? Wat hier bepleit wordt, is wat in de sociaal-wetenschappelijke literatuur een 'publieke ruimte' wordt genoemd, een 'openbaar plein' waar plaats is voor woord en wederwoord. Over het belang van zo'n ruimte in de verhouding tussen burger en beroepspoliticus is al in vorig hoofdstuk gesproken. Maar zij is evengoed nodig in de relatie tussen individu en de nieuwe groeipolen in de politiek. De bouw van die fora is het werk van iedereen. Vakbonden, consumentenorganisaties, milieuverenigingen en universiteiten kunnen meehelpen in het overwinnen van de pleinvrees van u en ik. Het is aan regering en parlement om de publieke ruimten open te houden. Zij bepalen niet wat er gezegd

wordt, maar zorgen ervoor dat de openbare discussie niet stilvalt.

Het tweede vlak is dat van de interne oppositie: van de ingenieurs in hun bedrijf, de rechters in hun korps, de journalisten in hun krant. Het recht op vrije meningsuiting geldt in alle werkplaatsen van de politiek. (Zelfs de ambtenaren zijn in België niet langer door een zwijgplicht gebonden.) Wie erkent dat de techno-economie, de media en de magistratuur de facto aan politiek doen, kan de mensen uit die sectoren in beginsel het spreekrecht niet ontzeggen, ook al is spreken tegenspreken. Het belang van deze bron van tegenmacht, een debat binnenshuis over wat kan en wat niet kan, is groot. Ik werk die gedachte uit aan de hand van twee voorbeelden. In Frankrijk en Italië wordt sinds het einde van de jaren zestig een open politiek en een open juridisch debat gevoerd. Aan Franse zijde heeft dat te maken met de oprichting, in mei 1968, van het *syndicat de la magistrature*. Die organisatie heeft, met vallen en opstaan, de kosmos van de rechters opengebroken en tot bezinning gedwongen. Zij heeft langs de weg van de tegenspraak gepleit voor een naar sociale herkomst minder eenzijdige samenstelling van de magistratuur, voor goedkope rechtshulp, voor het bannen van klassenjustitie. Zij wees op de vele alternatieven voor wat als vanzelfsprekend gold. Aanvankelijk stootte het optreden van het *syndicat* op veel verzet, zelfs op afgrijzen. Een hoogleraar in staatsrecht schreef in *Le Monde*: '*Un magistrat qui se syndique, c'est comme le pape qui fait des gosses.*' In Italië is, zij het in veel woeliger omstandigheden, eenzelfde proces van politisering aan het werk geweest. Georganiseerde oppositie, open dissidentie en erkenning van het tendensrecht zijn in een zo voorzichtig korps als dat van de rechters zeker niet vanzelfsprekend. Ze zijn, zo leren ons Frankrijk en Italië, op lange termijn echter niet nutteloos. Want het kan geen toeval zijn dat precies in die landen het rechterlijk korps een zo cruciaal aandeel heeft in de gezondmaking van de politiek. Het zijn rechters, uit de lagere en de hogere echelons, die het milieu van de beroepspolitici tot sanering dwingen. Kan men zich voorstellen hoe de democratie in beide landen verder verziekt zou zijn als de magistraten niet hadden gereageerd? Het tweede voorbeeld komt uit een heel andere context. Een in 1993 uitgegeven boek, *Operation Epsilon: The Farm Hall Transcripts*, bespreekt de vraag

hoe het komt dat Duitse kernfysici, die tijdens de oorlog voor de nazi's werkten, blijkbaar geen haast hadden met de fabricage van een atoombom. Eén hypothese is dat de Duitse geleerden het wapen niet wilden maken, omdat zij het Hitler niet gunden. Het maatschappelijk gevaar was in hun ogen te groot. Die tweede casus suggereert dat oppositie, hier onder de vorm van obstructie, heilzaam kan zijn. Het is ook een illustratie van wat Ulrich Beck aan het eind van zijn *Risk Society* schrijft: *'Enabling self-criticism in all its forms is not some sort of danger, but probably the only way that the mistakes that would sooner or later destroy our world can be detected in advance.'*

Interne discussie brengt, zoals de Franse en Italiaanse magistratuur laten zien, vitaliteit in de democratie. Zij kan ook het risico op een collectieve dwaling verhinderen of verminderen, omdat politieke keuzen gewogen worden op hun neveneffecten en hun gevolgen in een verre toekomst. Ten slotte vergemakkelijkt zij de productie van externe tegenspraak omdat geruchten over binnenskamers discussies meestal ook via de pers in de publieke ruimte terechtkomen. Nogmaals Beck: *'Only when medicine opposes medicine, nuclear physics opposes nuclear physics, human genetics opposes human genetics or information technology opposes information technology can the future that is being brewed up in the test-cube become intelligible and evaluable for the outside world.'* Beide vormen van tegenspraak kunnen elkaar versterken en de opbouw van tegenmacht versnellen.

De wenselijkheid van interne oppositie is één zaak, de realisatie ervan is iets anders. Als het om een individuele activiteit gaat, is de tegenspreker bijzonder kwetsbaar. Represailles (degradatie, ontslag, vervroegde pensionering of andere vormen van isolement) zijn vaak niet te ontwijken. Een veiliger weg is deze van de collectieve demarches. Maar ook op dat vlak zijn er nauwelijks precedents. Er liggen in principe twee routes open. In de magistratuur en in de journalistiek zouden de professionele organisaties een forum kunnen vormen. Voor wat het rechterlijk korps betreft laten de ontwikkelingen in Frankrijk en Italië zien dat niet alle formules terzake evenveel waarborgen bieden. In deze landen hadden de rechters al decennialang een door de overheid erkende beroepsorganisatie.

Die verenigingen waren echter strak hiërarchisch opgebouwd en discussie was er eigenlijk niet mogelijk. Het is slechts met de komst van alternatieve organisaties dat een tegendraads discours tot leven kwam. In Vlaanderen zijn nog nauwelijks stappen in die richting gezet. Er is weliswaar een vereniging van magistraten – zij opereert onder de naam Magistratuur en Maatschappij – die het debat over recht en rechtbanken niet schuwt. Maar zij staat vooralsnog zwak. Veelbetekenend is ook dat haar woordvoerders voor elk gesprek met de pers vooraf toelating moeten krijgen van hun oversten. Ook de journalisten hebben hun beroepsverenigingen. Hierin kan het, zeker in het kader van discussies over de deontologie, tot een kritische reflectie op elkaars werk komen. Maar gebeurt dat ook? Zijn de Vlaamse journalisten niet te zacht voor elkaar? Bovendien geldt hier en daar als stelregel dat het de hoofdredacties zijn die de ultieme verantwoordelijkheid dragen. Het is hun plicht, schrijft Manu Ruys, ‘in te grijpen, wanneer gezondigd wordt tegen de gedragscode. Zij moeten het huis schoonhouden.’ Dat standpunt verlegt het probleem van de beroepsvereniging naar de redacties van de schrijvende en de audiovisuele pers. Het is mij niet bekend of daar tegenspraak, eventueel met inbegrip van fractievorming, mogelijk is. Er zijn geruchten dat in dag- en weekbladen een controverse woedt over de berichtgeving met betrekking tot het Vlaams Blok. Gaat het om een open debat, met inachtneming van de codes van de democratische besluitvorming? De situatie ziet er enigszins anders uit op het terrein van het wetenschappelijk onderzoek en van de grote ondernemingen. Ruimte voor interne oppositie is niet vanzelfsprekend. In beide gevallen is er de kwestie van de bedrijfsgeheimen. De oplossing zal gezocht moeten worden in een nieuwe definitie van de professionele ethiek.

Of binnenskamerse tegenspraak nu individueel of groepsgewijze gebeurt, een cruciale voorwaarde is de erkenning en de bescherming van het tendensrecht. De analogie met het stakingsrecht ligt voor de hand. Wat er in het verleden aan economische democratie is opgebouwd, rust voor een groot gedeelte op het recht van de werknemers om het stakingswapen te hanteren. De ontwikkeling van tegenmacht in de nieuwe politiek-actieve sectoren, zoals de technoeconomie, hangt in dezelfde mate af van de aanvaarding van

het recht op dissidentie. Bovendien moet dat recht op een of andere manier van bescherming genieten. Dat kan door interne afspraken in de ondernemingen, de laboratoria, de redacties en de magistratuur. Maar hier duiken ook weer de beroepspolitici op. Zij kunnen, in het kader van de meta-sturing waarover reeds sprake was, gunstige voorwaarden bedingen. Hoe dan ook, invoering van een tendensrecht komt er vermoedelijk slechts als in de techno-economie, in de media en in de rechtbanken zelf het besef groeit dat tegenspraak een krachtige bron van dynamiek kan zijn. Zolang oppositie als nestbevuiling wordt gezien, blijft de deur potdicht.

Er is veel politieke macht naar de techno-economie, de media en de magistratuur gevloeid. Export van de democratie naar deze gebieden vereist de ontwikkeling van tegenmacht. Daartoe is tegenspraak, zowel extra als intra muros, onontbeerlijk.

Bij parlement en regering berust de taak om daartoe de voorwaarden te scheppen. Zij leggen vast hoe het individu in deze sectoren tot burger kan promoveren, hoe communicatie en informatie er moeten uitzien, hoe het tendensrecht beschermd kan worden, hoe de relaties tussen de eilanden georganiseerd moeten worden zodat zij elkaar geen schade berokkenen. Hun taak is, met andere woorden, een kwaliteitsbewaking te doen en toezicht te houden op de productie van tegenmacht. Gemakkelijk zal dat niet zijn. In elk van de politieke zones, de oude en de nieuwe, ontstaan specifieke types van besluitvorming. Met de klassieke gang van zaken, daar waar beslissingen ontstaan in een samenspel tussen regering en parlement, zijn wij vertrouwd. Wat de spelregels zijn weten we, en ook hoe zij verbeterd kunnen worden. Maar de lat-relatie tussen regering en parlement is aan andere codes gebonden dan de onderhandelingen met de techno-economie. Er is bijgevolg geen eenheidsformule voor de introductie van de democratie in die gebieden.

Het is best mogelijk dat het pleidooi voor tegenspraak als hoogst onrealistisch overkomt. Misschien is het daarom goed even in herinnering te brengen hoe honderd twintig jaar geleden over de uitbreiding van het stemrecht gedacht werd. Bij de burgerij was het ongeloof in de mogelijkheid van zo'n stap bijzonder groot. Velen beweerden dat politiek en maatschappij een revolutie van die aard

nooit zouden verdragen. Het is anders gelopen. Waarom zou het 'wonder' zich vandaag niet kunnen herhalen?

2. Aansprakelijkheid als democratie

In een democratie is macht onlosmakelijk verbonden met verantwoordelijkheid en dus met het afleggen van verantwoording. Er zijn op deze regel geen uitzonderingen te maken, ook niet voor de techno-economie, de media en de magistratuur. Voor de politieke gevolgen van hun daden, zowel op hun eigen terrein als in de beledende percelen, zijn bedrijfsleiders, wetenschapslui, journalisten en rechters verantwoordelijk.

Van het afleggen van verantwoording bestaan vele varianten. Een milde vorm is de motiveringsplicht: ingaan op de vraag waarom een bepaald besluit genomen is en een ander niet. In de politiek rukt deze verplichting op. Zij geldt uiteraard al lang voor de beroepspolitici. Sinds kort moeten ook ambtelijke beslissingen waar rond betwisting ontstaat door de overheidsadministratie verantwoord worden. Op die manier wil men in de relatie tussen burger en overheid het bevelsmatige element verzwakken. (Dat ligt in de lijn van wat in deel één de cultuur van het overleg werd genoemd.) De neiging groeit om ook de andere sectoren waarin politieke activiteiten tot ontwikkeling komen aan deze eis te binden. Aan de magistratuur, bijvoorbeeld, wordt gevraagd haar beleid meer te verantwoorden. Sommigen verdedigen het werken met geschoolde woordvoerders, die de publieke opinie en de pers het waarom van bepaalde gerechtelijke stappen kunnen uitleggen. Anderen pleiten voor een nieuwe inhoud van de toespraken die de hoogste magistraten houden bij de opening van het gerechtelijk jaar. Deze *mercuriales*, de jargonnaam voor de jaarlijkse rede, zouden gerust een soort *state of the union* kunnen zijn.

Verantwoordelijkheid vindt een veel sterkere uitdrukking in de gedaante van aansprakelijkheid, zeker als die term een juridische betekenis krijgt. Voor rechters bestaat dat reeds. Magistraten zijn niet langer immuun voor de fouten die zij bij de uitoefening van hun ambt begaan. Wel is het de overheid die het gewicht draagt: de Belgische staat kan sinds eind 1991 veroordeeld worden voor

misstappen van zijn rechters. In de andere sectoren daarentegen is aansprakelijkheid een begrip dat niet of nauwelijks van tel is. Ik citeer de Leidse hoogleraar Wim Blockmans (in *Beleid en Maatschappij*, 1993-1) over het bedrijfsleven: 'De juridische constructie van de naamloze vennootschap was een geniale vondst die de groei van het industriële kapitalisme aanzienlijk heeft bevorderd. Uit de benaming *naamloos* blijkt echter al dat de kern van de constructie erin bestaat dat verantwoordelijkheden afgewenteld kunnen worden van de schouders van de beslissers.' Als de economische kansen keren 'verdwijnt de rechtspersoon, laat werklozen en een verwoest landschap achter om elders winst te gaan maken.' Daags nadat ik dit neerschreef, hoorde ik Tony Vandeputte van het Verbond van Belgische Ondernemingen pleiten voor een depenalisering van economische misdrijven. Het VBO vraagt inbreuken op het economisch recht minder snel strafrechtelijk te vervolgen. Nog problematischer is de vraag naar de burgerrechtelijke aansprakelijkheid. Juridische noties als fout en schuld zijn in hun huidige inhoud eigenlijk niet bruikbaar voor wie een onderneming voor de burgerlijke rechtbank wil brengen. Ook de bewijslast is een onoverkomelijke drempel, zelfs in relatief eenvoudige gevallen van milieuschade. Er circuleren in België momenteel wel diverse voorstellen om de aansprakelijkheid van rechtspersonen, zoals een onderneming, in te voeren. Maar ook hiertegen rijst verzet van het VBO. Deze controverses tonen aan hoe moeilijk het zal zijn om de politieke verantwoordelijkheid van ondernemers om te zetten in politieke toerekenbaarheid. Democratisering vereist hier een ware omwenteling in het juridisch denken over aansprakelijkheid.

Met de media ligt het ietwat anders. Strafrechtelijke stappen zijn in beginsel niet uitgesloten als een journalist ernstige fouten begaat. Maar het voorziene procédé, beoordeling door het assisenhof, komt neer op een feitelijke ontkenning van die mogelijkheid. Voorstellen om persdelicten voor de correctionele rechtbank te brengen stuiten momenteel op groot verzet vanuit mediakringen. Individen kunnen een krant voor de burgerlijke rechtbank dagen. Dat gebeurt ook nu en dan, maar een succesformule is het zeker niet. Er zijn alternatieven te bedenken. Journalisten en redacties zouden hun beleid kunnen verantwoorden voor een persraad. Veel bij-

val geniet dat voorstel niet in de kringen van de journalisten zelf. Manu Ruys schrijft (in *De Standaard*, 8 april 1994) dat een nooit weerlegd bezwaar tegen zo'n raad is dat 'hij zou worden voorgezeten door een magistraat, wat indirect overheidsinmenging inhoudt en dus een mogelijke bedreiging van de persvrijheid'.

3. Tot besluit

She asked: 'What is the answer?'

No answer came. She laughed and said: 'In that case,
What is the question?'

D. Sutherland, *Gertrude Stein's Last Words*

Politiek in de jaren negentig is het verhaal van een geruisloze mutatie. Dat is de hypothese die als een rode draad door mijn betoog loopt. Daaraan is de vraag gekoppeld hoe de democratie, gegeven de ingrijpende wijzigingen in de politiek, ongeschonden het derde millennium bereiken kan. De vraag komt er op een moment dat er zich rond de democratie een vreemde evolutie voordoet. Op vele plaatsen in de wereld groeit haar aantrekkingskracht. Tegelijkertijd rijzen er in haar bakermat, West-Europa en de Verenigde Staten, twijfels over haar vitaliteit. De scepsis is niet ongegrond, want in tal van landen vertoont de democratie sporen van slijtage. Alvin Toffler, de bekende toekomstkijker, heeft voor deze toestand een frappante boutade bedacht. Wij voeren, zegt hij, niet alleen tweedehandse auto's naar Oost- en Centraal Europa uit. Wij verkopen hun ook onze *used political systems*.

Niet alle berichten over de conditie van de westerse democratieën zijn geloofwaardig. Er is, vooral in de media, een neiging tot overdreven dramatisering. Sommige journalisten houden van schokkende termen. Zij hebben het graag en veel over 'een crisis van het regime' of over 'de doodstrijd van de democratie'. Dat wekt de aandacht van de lezer/luisteraar. Maar het werkt ook inflatoir. Wie te dikwijls te vroeg 'brand' roept, krijgt geen gehoor meer als het vuur echt aan het woeden gaat. Trouwens, het is toch opvallend hoe wisselend de collectieve gemoedsstemming de laatste tien, vijftien

jaar is geweest. In de loop van de jaren tachtig is het humeur in West-Europa omgeslagen van somberheid naar euro-euforie. Uiteraard was die kanteling nauw verbonden met de implosie van de communistische regimes. West-Europa leek ineens weer het beloofde land. Nu, een paar jaar later, slaan de twijfels over de slagkracht van de West-Europese regimes weer toe. De media accentueren deze wisselingen in de collectieve stemming. En dat is niet zonder risico. Sociologen geloven in het bestaan van *self-fulfilling prophecies*: als je maar vaak genoeg herhaalt hoe donker de toekomst is, kun je een politieke depressie als het ware uitlokken.

Toch is het ook gewaagd alleen met optimistische weerberichten te werken. Samuel Huntington beschrijft in *The Third Wave* de levensloop van de democratie. Hij ziet sinds het begin van vorige eeuw drie golfbewegingen waarbij dat regime telkens een uitbreiding kende. Tegelijkertijd toont hij aan dat na de eerste en de tweede golf een periode aanbrak waarin het aantal democratieën weer ging krimpen: er is de neergang in de jaren dertig, er zijn de afstotingsverschijnselen in Afrika en Azië na de dekolonisatie. De geschiedenis van de democratie is er evenzeer een van mislukkingen als een van successen. Huntington becijfert ook dat het procentueel aandeel van de democratieën in de Verenigde Naties vandaag even hoog (of even laag) ligt als in 1922. Het is bijgevolg onverstandig de democratie als een onverwoestbaar stelsel te beschouwen. Bijna niemand zag de val van de schijnbaar onwrikbare communistische regimes aankomen, en toch zijn ze verdwenen. Wie zegt dat zoiets onze democratie niet kan overkomen? Het is geen kat met negen levens. In het laatste interview voor zijn dood, een paar jaar geleden, vertelde Norbert Elias dat Karl Mannheim hem in 1933 zei: 'Maak je maar niet ongerust, dat hele Hitlergedoe zal slechts zes weken duren want die man is stapelgek.' Elias en Mannheim zijn de auteurs van enkele van de meest briljante sociologiestudies die de twintigste eeuw heeft voortgebracht. En ze hebben zich op tragische wijze vergist. Wellicht is ons geloof in de schokbestendigheid van de democratie te groot.

Nadenken over de toekomst van de democratie kan op twee manieren. Er is de weg die nu al wordt gevolgd: herwaardering van het parlement, partijvernieuwing, ontmoediging van politiek onfatsoen,

modernisering van het openbaar bestuur. Elk van deze plannen en projecten is prijzenswaardig. Het zou onverantwoord zijn ze terzijde te schuiven. Maar deze vorm van renovatie gaat niet ver genoeg. Hij lijdt onder de miskennis van wat er feitelijk in en met de politiek aan het gebeuren is. Denken dat lichte chirurgie zal volstaan, is een roekeloze strategie. Een betere route is deze van de keuze voor een radicale ingreep. Ze leidt wel onmiddellijk naar een tweesprong. Aan de ene kant is er het model van wat als de Aziatische versie van de democratie in opbouw is. Deze variant, te vinden in landen als Singapore en Japan, is een combinatie van sterk kapitalisme, sterke staat en zachte, want beperkte democratie. De aantrekkingskracht van deze formule ligt in het feit dat zij erin slaagt om een aantal kwalen die het Westen teisteren te vermijden of te neutraliseren. Er is weinig of geen werkloosheid, geen desindustrialisering maar wel relatief grote economische groei. Het *appeal* van dit model zal nog toenemen, niet in het minst omdat sommigen in het Westen vanuit een darwinistische visie ons regime slechts weinig overlevingskansen toedichten. Om Toffler te parafraseren: het is goed mogelijk dat Europa binnenkort niet alleen de auto's, maar ook de politieke cultuur van het Verre Oosten importeert.

De andere optie is het zoeken naar een aanpassing van de westerse democratie die niet raakt aan haar verwezenlijkingen. Dat zal zeker geen gemakkelijke zoektocht zijn. De opmaak van een adequate diagnose is al een moeilijke opgave, want er is geen adequate terminologie voorhanden. Hier en daar wordt gebruikgemaakt van labels uit het verleden. De toestand van vandaag wordt dan beschreven met termen die in de jaren dertig zijn geijkt: 'wedergeboorte van het fascisme', 'het bruine gevaar'. Alsof wat nu gebeurt identiek is aan wat zich zestig jaar geleden heeft afgespeeld. Dat manoeuvre houdt gevaren in: zo wordt de eigenheid van de huidige ontwikkeling miskend en blijft de gepaste reactie gegarandeerd achterwege. Er zit ook sleet op vele hedendaagse begrippen, zoals 'politiek' en 'burger'. In deel twee is daar uitvoerig over gesproken. Er is bijgevolg, wil men tot een vruchtbaar discours komen, grote behoefte aan een nieuwe woordenlijst in de politiek. Wie voor advies in de richting van de sociale wetenschappen kijkt, zal op vele aarzelingen stuiten. Nu alles in beweging is, vormen de wetenschappelijke in-

zichten die in het verleden verworven werden, immers geen geschikte uitvalsbasis meer voor gedurfde en verantwoorde aanbevelingen. Dat is trouwens de reden waarom in dit boek de term 'giskunde' verschenen is.

Ik werk toch een paar suggesties uit, goed wetend dat zij stuk voor stuk eigenlijk meer vragen oproepen dan ze beantwoorden.

Overheid en staat zullen er in de democratie van de derde golf anders uitzien dan vandaag. Dat heeft te maken met de opmars van het horizontaal bestuur. Eén instrument kan de staat echter niet uit handen geven, namelijk het geweldsmonopolie. Gebeurt dat wel, dan verzwakt een cruciaal element van het immunititeitssysteem dat rond de democratie is opgebouwd. Er zijn aanwijzingen dat dit gevaar momenteel onderschat wordt. De spectaculaire groei van de privé-polities is nog de minst bedreigende ontwikkeling. (Binnenkort volgen de burgerwachten.) In Italië, echter, maar daar niet alleen, is het de georganiseerde misdaad die zich in het gebruik van geweld tot de meest geduchte concurrent van de staat ontpopt. Een van de consequenties, schrijft Hans Magnus Enzensberger in *De grote volksverhuizing* (1993), is 'de noodzaak tot zelfverdediging. Als de staat weigert hen te beschermen zullen individuele personen of groepen die zich bedreigd voelen, zich moeten bewapenen om zich te verdedigen. Voor de noodzakelijke bewapening zal de internationale handel moeiteloos zorgen. Zodra het verzet op zijn beurt voldoende is georganiseerd, ontstaan er complete bendeoorlogen, een ontwikkeling die in grote steden als Berlijn en Hamburg al is waar te nemen. Politiek gezien kan dat leiden tot toestanden zoals Duitsland ze heeft meegemaakt tegen het einde van de Republiek van Weimar.' Een derde risico ligt in de toename van het politiek geweld. In een land als België blijft die evolutie nog binnen de perken. Toch bestaat ook hier de kans dat de reflexen stukje bij beetje afsterven. Gewenning aan agressie in de politiek is niet ondenkbaar. Partijen die de bokshandschoen niet schuwen, werken trouwens met de strategie van de hagedis. Als iemand uit de buurt van het Vlaams Blok met de harde hand aan politiek doet, schudt die partij de betrokkene van zich af – zoals een hagedis bij gevaar haar staart afstoot. De geweldenaar is dan plots geen lid meer of is toevallig enkele weken voordien uit de partij gezet. Dat maakt het

zo moeilijk om de politieke verantwoordelijkheid vast te leggen.

Vandaar de vraag of het toch niet goed zou zijn de bescherming van het geweldsmonopolie van de staat wat beter te verzorgen. Er zijn voor van alles en nog wat rampenplannen uitgewerkt (voor het neerstorten van vliegtuigen, voor lekken in een kerncentrale), maar niet voor het eventuele onheil dat de democratie zou kunnen overkomen. Zo'n preventief scenario zou ons behoeden voor paniekreacties of onverstandige beslissingen als er iets fundamenteels verkeerd zou lopen.

Een regime zoals de democratie moet dag aan dag verantwoord worden. Dat is een tweede suggestie. Anders verliest het geleidelijk en geruisloos zijn geloofwaardigheid. De analogie met de lotgevalen van een zijtak van de democratie, de verzorgingsstaat, is opmerkelijk. Politieke partijen en vakbonden, kerken en media, onderwijs en sociaal-cultureel vormingswerk hebben de laatste twintig, dertig jaar verzuimd de mensen uit te leggen hoe afhankelijk ieder van ons van die verzorgingsstaat is en waarom het stelsel ook nu nog verantwoord is. We mogen trouwens niet vergeten, schrijft Abram de Swaan in *Zorg en de staat* (1989), hoe moeilijk om vatten die abstracte, haast ongrijpbare vorm van solidariteit is die de burger aan de verzorgingsstaat bindt. Zij loopt langs de weg van de belastingen en van ingewikkelde, onpersoonlijke, schijnbaar blinde verdelingsmechanismen. In de jaren zestig was deze omstandige verantwoording van de verzorgingsstaat misschien niet nodig: er waren toch overheidscenten genoeg en bijna niemand trok het stelsel in twijfel. Eens het geld op was, ging het wel mis. Zou het kunnen dat velen de verzorgingsstaat nu louter als dwangmatig ervaren, dat alleen de door de overheid uitgeoefende druk het systeem nog schraagt? Als dat zo is, is hij op zand gebouwd. Mutatis mutandis geldt dat hele verhaal ook voor de democratie. De geloofwaardigheid herstellen en bewaren is weer niet alleen een opdracht voor de beroepspolitici. De school, de media en het hele middenveld komen voor mobilisatie in aanmerking. In deel drie zijn daartoe enkele plannen en projecten in kaart gebracht. Misschien moet een beetje van de energie die nu naar de liquidatie van de openbare schuld gaat, gereserveerd worden voor dat werk. Noem het voor mijn part een demo-taks.

De democratie heruitvinden is een kwestie van kleine stappen. En veel van wat op de proefbank wordt gelegd, zal mislukken. Maar er is het lichtend en stichtend voorbeeld van Zuid-Afrika. Daar is door zwarten, kleurlingen en hun blanke vrienden gekozen voor de politiek van de duizendpoot, met ontelbaar veel acties en ontelbaar veel geduld. Maar ze zijn gekomen waar ze komen wilden.

Leeswijzer

In het ontstaansverhaal van elk boek komen vele personages voor. *De politiek voorbij* maakt daarop geen uitzondering. Er is informatie gevonden bij tientallen auteurs. De lezer is ze hier en daar in de tekst tegengekomen. Vier van hen wil ik even in close-up bekijken. Zij hebben mij gedurende de hele schrijfreis begeleid. De Duitse socioloog Ulrich Beck toonde mij hoe de ontwikkelingen in de microwerelden van het individu de politiek beïnvloeden. Hij inspireerde mij ook bij de redactie van het hoofdstuk over de emigratie van de politiek en over tegenspraak als tegenmacht. Van Beck las ik *Risk Society* (de in 1992 gepubliceerde vertaling van *Risikogesellschaft*), *Gegengifte*. *Die organisierte Unverantwortlichkeit* (1988) en *Politik in der Risikogesellschaft* (1991). Becks collega, Claus Offe, heeft mij met zijn *Contradictions of the Welfare State* (1984) geholpen om mijn weg te vinden in het debat over het falen van de staat. Een derde Duitse auteur, Hans Magnus Enzensberger, was mijn gids in de verkenning van de vele klimaatwijzigingen die zich vandaag in de westerse samenleving voordoen. Hij deed dat via, onder andere, *De grote volksverhuizing* (1993) en *Het vliegend tapijt van de utopie* (1990). De laatste auteur in het kwartet is de Nederlandse socioloog Abram de Swaan. In mijn boek zijn sporen te vinden van *De Swaans Zorg en de staat* (1989), van *Perron Nederland* (1991) en van artikels in *De Nieuwe Maand* (1993-3) en in *de Volkskrant* (21 september 1991).

Een auteur leest zich niet alleen een weg, hij zet ook al pratend de stappen die naar de laatste bladzijden leiden. Dat gebeurde in lange gesprekken met twee Vlaamse collega's, Rudi Laermans en Mark Elchardus. De eerste loodste mij door het mijnenveld van enkele modieuze begrippen zoals individualisering en postmodernisme.

Bij Elchardus vond ik inspiratie rond thema's als burgerschap en solidariteit. Sneuvelversies van het boek heb ik besproken met Kris Hoflack, Hilde Sabbe, Gert van der Biesen en Bruno Vanneuvillie, mijn medewerkers aan het Instituut Recht en Samenleving.

VERNIEUWBOUW

Van zuil naar middenveld

Het boek *De verzuiling voorbij* verscheen in 1987. Van de verzuiling, een van Vlaanderens opmerkelijkste karaktertrekken, circuleerde in die tijd volgend signalement: het is de verkaveling van (een deel van) de samenleving in aparte, op ideologische of levensbeschouwelijke gronden gevestigde, werelden die rechtstreeks of langs hun eigen politieke partij met elkaar en met de staat transacties aangaan. Het culturele draagvlak van elk van die werelden was een min of meer coherent gedachtegoed: het katholieke, het socialistische of het liberale. Een netwerk van organisaties en verenigingen vormde in de drie gevallen de materiële ruggengraat.

Anno 1987, schreef ik, voldeed dat signalement niet meer. De ideologische onderbouw was verzwakt, de muren tussen de drie werelden hier en daar verbrokken. Wat wel overeind bleef waren de netwerken en hun bevoorrechte band met tal van organen van de staat. Ze leken nu op een politieke versie van wat in de economie een concern heet: een verzameling van bedrijven die via allerlei kruis- en dwarsverbindingen verstrengeld zijn, een brede waai-er van producten en diensten aanbieden en er vaak in slagen om een groot deel van de markt bezet te houden.

Nu, ruim vijftien jaar later, lijkt het wenselijk om opnieuw een stand van zaken op te maken. Er zijn vragen genoeg. Is er evolutie? Zo ja, hoe verloopt ze? En, vooral, wat drijft haar?

1. De verandering zet door

Wie vandaag harde gegevens wil betrekken uit het wetenschappelijke en politieke debat over de verzuiling komt bedrogen uit. Er is

in de vroege jaren negentig een opflakking geweest van studies, dat wel, maar al bijna tien jaar lang is de wetenschappelijke aandacht voor het fenomeen fel verminderd. Een zelfde ontwikkeling is in politieke kringen waar te nemen. De Vlaamse Raad, de voorloper van het Vlaams Parlement, heeft in 1990 een commissie aan het werk gezet die vijf jaar later, onder de vorm van een resolutie, een pleidooi voor ontzuiling in het cultuurbeleid heeft voortgebracht. Sindsdien is de discussie daar feitelijk stilgevallen.

Die tanende belangstelling is veelbetekenend. Zij doet vermoeden dat het verschijnsel van de verzuiling verder terugwijkt. Tegelijkertijd onttrekt zij de waarnemer wel de mogelijkheid om stevig bewijsmateriaal voor deze hypothese te verzamelen. Wat volgt is dan ook hoofdzakelijk gebaseerd op, hopelijk intelligente, gissingen.

Gemengde werelden

Verzuiling was zelfgekozen segregatie. De opbouw van afzonderlijke werelden was een wezenlijk kenmerk. De scheiding is uiteraard nooit totaal geweest. De verkaveling van de bevolking in een drietal percelen had niet alle groepen evenzeer in haar greep. De verzuiling raakte vooral de arbeiders, in mindere mate de midden-groepen en had weinig of geen effect op de bovenste lagen van de samenleving. In de jaren zestig en zeventig kwamen er grotere gaten in de muren tussen de zuilen. Het kon ook moeilijk anders. Te veel maatschappelijke ontwikkelingen stonden haaks op elke zucht naar isolement: de verdere ontsluiting van het platteland, de grotere mobiliteit, de televisie als gemeenschappelijk venster op de wereld. Die evolutie is in de jaren negentig nog versneld.

De gevolgen daarvan zijn talrijk. Ze zijn zeer scherp waarneembaar in het Vlaamse verenigingsleven. *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen*, een boek dat in september 2001 verscheen, heeft deze sector in kaart gebracht. En wat blijkt? Het verenigingsleven groeit nog, maar de winst zit voornamelijk in de sector van de sportbeoefening en in de bewegingen die rond vrede, milieu en de derde wereld actief zijn. Typisch ongebonden verenigingen dus. Het marktaandeel van sommige organisaties die deel uitmaken van een van de verzuilde netwerken is daarentegen behoorlijk gezakt. De

KAV, Katholieke Arbeiders Vrouwen, levert daarvan een opmerkelijke demonstratie. Zij zag haar ledenaantal tussen 1989 en 2001 dalen van 325.000 tot 148.000. Belangrijker nog is wat in de media is gebeurd. Kranten die vroeger nauw aanleunden bij een van de netwerken zijn ofwel verdwenen (*Volksgazet*, *Vooruit*) ofwel ontvoegd. VTM, VT4 en de lokale radio's zijn zuilvrij geboren. Met dat soort schrijvende en audiovisuele pers is levensbeschouwelijk isolement van mensen om zo te zeggen uitgesloten. Zoveel is zeker: meer mannen en vrouwen dan voorheen verblijven in gemengde werelden.

De beschotten tussen de drie netwerken zelf zijn veel poreuzer geworden. Er gaat geen week voorbij of de media brengen daarvan frappante voorbeelden. Een greep uit het ruime aanbod: het katholieke Davidsfonds geeft de boeken van socialistisch minister Frank Vandenbroucke uit; Theo Rombouts was als voorzitter van het ACW, de koepel van de christelijke werknemersorganisaties, aanwezig op een congres van Agalev en leverde materiaal voor het Groot Onderhoud, de vernieuwbouw van het socialistisch partijprogramma; de helft van de katholieke basisscholen stapte, tegen de directieven van het Vlaams Secretariaat van het Katholiek Onderwijs in, samen met de scholen van de andere netten in de vervangingspool voor leerkrachten; socialistische organisaties congresseren in zalen van de Katholieke Universiteit Leuven; meer en meer oud-leerlingen van katholieke scholen studeren aan de vrijzinnige Vrije Universiteit Brussel; vier archiefcentra (het socialistische AMSAB, KADOC van de K.U. Leuven, het Liberaal Archief en het Archief en Documentatiecentrum voor het Vlaams-Nationalisme) hebben samen de Archiefbank Vlaanderen opgericht. En elk van deze stappen lokt niet eens meer verbazing, laat staan verontwaardiging uit. Het zou twintig jaar geleden niet waar geweest zijn. Dat heb ik aan de lijve ondervonden. Het was begin oktober 1982. De Katholieke Universiteit van Leuven opende het academiejaar. Plechtig, zoals de traditie het wil. Al was er heel even een incident. Aan de deuren van de Grote Aula, waar het jaarlijkse ritueel zich afspeelde, stonden bestuursleden van het Katholiek Vlaams Hoogstudenten Verbond. Met pet en lint. En met een pamflet waarin ze het ontslag vroegen van twee hoogleraren, Lode Van Outrive en Luc Huyse. Die twee hadden het aangedurfd om in Leuven-stad mee te onder-

handelen over een progressieve eenheidslijst voor de gemeenteraadsverkiezingen. Aan tafel met de propagandisten van vrije abortus, wat dachten die beide hoogleraren wel? Weg ermee! De rector van toen, Pieter De Somer, vertelde me later dat een paar monseigneurs van de Inrichtende Macht en een handvol collega's van mij zo'n ontslag wel zagen zitten. De Somer zei neen. Hij was ook in die zaak zijn tijd vooruit. Want tijdens recente verkiezingen zijn personeelsleden van de K.U. Leuven als kandidaat te vinden op de meest uiteenlopende lijsten. En niemand kijkt er nog van op.

Wat achterwege blijft zijn zuiloverschrijdende fusies van grote organisaties. Nederland kende dat al jaren geleden, bijvoorbeeld in het vakbondswezen. Dat gebeurt bij ons wel op het lokale vlak: rode en roomse fanfares versmelten, een enkele keer gaan basischolen van het vrije en het officiële net samen, katholieke en socialistische ziekenhuizen sluiten aaneen (met als opmerkelijk voorbeeld de fusie, op 1 januari 2004, van het Sint-Lucasziekenhuis en de Volkskliniek in Gent). Maar verreweg de belangrijkste operatie in die richting is de versmelting van de Antwerpse universiteiten tot één instelling.

Soms verschijnen cijfers die al deze trends relativeren. Een team van de Vrije Universiteit Brussel interviewde in 1998 zo'n 1300 Vlamingen en vroeg naar de kleur van hun lidmaatschappen. De onderzoekers wilden weten hoe vaak deze mensen een vakbond, een ziekenfonds en een partij van dezelfde signatuur kiezen. Op het eerste gezicht zorgen de resultaten voor verrassingen. Van de ACV-ers was 87 procent aangesloten bij de christelijke mutualiteit en bracht 47 procent in 1995 een stem uit voor de CVP. De cijfers zijn 60 procent en 48 procent voor leden van het ABVV, 60 procent en 46 procent voor wie bij de liberale vakbond aangesloten was. Voor Marc Hooghe die hierover rapporteert in *Res Publica* (1999) ligt de conclusie voor de hand: de berichten over het afsterven van de verzuiling in Vlaanderen zijn voorbarig. De gescheiden werelden (ACV-leden zijn bij de CM en stemmen nog vaak CVP) bestaan nog. Maar hoe bewijsvast is deze redenering? Van de 1300 geïnterviewden was 40 procent lid van een vakbond. Niet eens de helft daarvan brengt een stem uit voor de partij die met hun vakbond

verbonden is of was. Het ferme besluit waartoe Hooghe komt heeft bijgevolg betrekking op hooguit 20 procent van al wie in het onderzoek was opgenomen. Overigens, zelfs bij deze mensen is het samenvallen van syndicaal en mutualistisch lidmaatschap en partijkeuze niet noodzakelijk een bewijs van bewust zuilgebonden gedrag. Er kunnen vele andere motieven aan het werk zijn: gewenning omdat de combinatie van lidmaatschappen ook in het gezin van herkomst bestond, comfort omdat vakbond en ziekenfonds in hetzelfde gebouw huizen, de kwaliteit van de geleverde service.

Er zijn, zeggen sommigen, andere indicaties dat de verzuiling als maatschappelijke architectuur niet afgeschreven is. De rector van de Gentse universiteit, André De Leenheer, beschreef in zijn openingsrede van 1 oktober 2002 de nieuwe associatie van louter katholieke hogescholen als een hedendaagse vorm van verzuiling. Hij sprak van 'een (eerder verzuild) netwerk dat zich uitstrekt van Oostende tot in Hasselt' waarbij de K, in weerwil van wat de initiatiefnemers beweren, niet staat voor Kwaliteit maar voor Katholiek. Het is afwachten of de rector gelijk heeft. Een tweede ontwikkeling is fundamenteeler. Zij duikt op in het debat over de integratie van allochtone immigranten. Verzuiling, zo luidt de redenering, heeft in het verleden de opname van minderheidsgroepen (zoals de arbeidersklasse) in het maatschappelijke en politieke leven vergemakkelijkt. Welnu, zegt men, laten we hetzelfde procédé gebruiken om de allochtonen een treffelijke plaats in Vlaanderen te geven. In het *Vlaams Marxistisch Tijdschrift* (2002) hebben Dany Neudt en Younes Zarhoni, geheel in de lijn van deze stelling, gepleit voor de oprichting van een islamitische zuil, als alternatief voor het in hun ogen falende integratiebeleid. Hun argumenten zijn van zeer uiteenlopende aard: een eigen zuil is een krachtige vuist voor wie machtsdeling wil afdwingen, is een uitstekend wapen in de strijd voor collectieve en individuele emancipatie, maakt interne compromisvorming mogelijk waardoor hevige schokken en revoltes vermeden worden, democratiseert de besluitvorming en geeft een politiek systeem meer stabiliteit. Neudt en Zarhoni zien zelf twee problemen: niet alle allochtonen met een moslimachtergrond zijn gelovig en niet alle allochtonen behoren demografisch tot de moslimbevolking. Geen nood, schrijven ze, een islamitische zuil kan

gerust wat verscheidenheid aan en zal zich vrij snel openstellen voor al wie de zaak genegen is. Tot daar de theorie. Ze roept vele vragen op. Dat de verzuiling in ons land een zegen was voor alle minderheidsgroepen is maar gedeeltelijk waar. Voor de vrouwen en de Vlamingen, toch ook lange tijd volop gediscrimineerd, was de opdeling van de Belgen in een katholieke en een socialistische wereld meer een vloek dan een zegening. In beide zuilen gold lange tijd de stelling dat de verzuichten van vrouwen en van Vlamingen de belangen van katholieken en arbeiders in de weg stonden. Het waren, zei men, 'valse problemen'. Zou islamitische zuilvorming niet een zelfde, negatieve effect hebben voor moslimvrouwen? Bovendien verzwakte de levensbeschouwelijke verzuiling de arbeidersbeweging, want die viel in een katholiek en een socialistisch stuk uiteen. (Terzijde, wordt de heterogeniteit in de moslimbevolking, bijvoorbeeld op etnisch vlak, niet onderschat?) Ook het argument dat een islamitische zuil, zoals haar voorgangers, politieke stabiliteit zal brengen roept vragen op. Tot het wezen van onze verzuiling behoorde het feit dat de roergangers van elk netwerk, hoe gescheiden de bevolking ook was, elkaar perfect wisten te vinden in de coulissen van de politiek. Isolement was voor het voetvolk, tussen de elites waren er nauwelijks barrières. Dat perspectief ontbreekt in de blauwdrukken van Neudt en anderen. Er is meer. Wat Paul Scheffer in het *NRC-Handelsblad* (van eind januari 2000) over de Nederlandse verzuiling schrijft geldt onverminderd voor België: hoe groot de verdeeldheid ook was, er was een gemeenschappelijke geschiedenis, een gedeelde cultuur en de strijd werd uitgevochten in een en dezelfde taal. Kortom: 'de zuilen droegen één dak.' En dat was, samen met de bruggenbouw van de elites, dé bron van stabiliteit. Omdat precies dat gemeenschappelijke draagvlak ontbreekt zal zuilvorming, vrees ik, de allochtone bevolking onvermijdelijk naar contraproductief isolement leiden.

Het levensbeschouwelijke draagvlak krimpt verder

Verzuiling was zo opvallend omdat ze wereldlijke activiteiten (belangenbehartiging, onderwijs, gezondheidszorg, cultuur en ontspanning) in een levensbeschouwelijk, ja zelfs godsdienstig kader gegoten heeft. In *De verzuiling voorbij* zat de stelling dat religie,

levensbeschouwing en ideologie in hoge mate uit de drie netwerken weggeëbd waren. Er is op deze these vrij heftige kritiek gekomen, zowel van academici als van mensen uit de zuilorganisaties. Ik heb mij inderdaad vergist: het was fout te veralgemenen. Dat wegebben varieerde. Het kwam minder voor in de sector van het onderwijs dan in, bijvoorbeeld, de ziekenhuizen. Het ging in de socialistische zuil sneller dan in de katholieke. Er waren ook grote lokale verschillen. Die versmalling van het culturele draagvlak was bovendien leeftijdsgebonden, want bij vele ouderen bleef levensbeschouwing in hun maatschappelijk gedrag blijkbaar wel een rol spelen. Maar er was een grondtrend die niet te loochenen viel.

In de jaren negentig is deze vorm van ontzuiling niet stilgevalen. De motor ervan, ontkerkelijking en vervaging van ideologieën, draait zelfs in een hoger toerental. Organisaties verliezen hun levensbeschouwelijk karakter, gewild of in een proces van geleidelijke erosie. Soms vindt dat een opvallende uitdrukking in een naamswijziging. Zo is het Nationaal Christelijk Middenstandsverbond (NCMV) enige tijd geleden omgedoopt tot Unie van Zelfstandigen (UNIZO). De krant *De Standaard* heeft de historische verwijzing naar 'Alles voor Vlaanderen, Vlaanderen voor Kristus' uit haar titel weggegomd. Individuen die bij 'gekleurde' organisaties aansluiten doen dat vaak niet langer op principiële gronden. In zijn *Scholen met een missie? Ruimte voor een vernieuwd katholiek onderwijs* (Averbode, 2003) vat CD&V-mandataris Luc Martens de situatie als volgt samen: 'Dat de keuze van een ziekenfonds, een ziekenhuis, een vakbond, een politieke partij (...) anno 2003 op levensbeschouwelijke basis gebeurt (...) gelooft niemand nog.' Alleen ontbreekt momenteel het wetenschappelijk onderzoek dat die ontwikkeling zwart op wit zou kunnen aantonen.

Het contract met de politiek herschreven

Er is altijd een nauwe band geweest tussen de zuilen en de politieke overheden. Eerst, in het begin van vorige eeuw, was het een wat dubbelzinnige liaison, later werd het een deftig verstandshuwelijk. In elke zuil was het de politieke partij die de deur naar het parlement, de regering en andere officiële instanties openhield. Dat bleef zo, lang nadat de zuilen hun oorspronkelijke kenmerken (levens-

beschouwelijke grondslag, gescheiden werelden) gedeeltelijk verloren waren. Voor elk van de drie partners in deze *ménages-à-trois* (de verzuilde verenigingen, de partijen en de overheid) zaten er voordelen in. De organisaties konden hun verbond met een partij die meespeelde in parlement, regering en overheidsdiensten omzetten in gegarandeerde marktaandelen in het sociaal overleg, in de gezondheidszorg, in het sociaal-cultureel en maatschappelijk werk. De partij mocht rekenen op financiële steun en hulp bij verkiezingen en kon, in tijden van electorale ramspoed, op de schouders leunen van de sterke neven en nichten in het netwerk. Zo heeft de Christelijke Volkspartij, toen haar kiespubliek danig slonk, herhaaldelijk kracht geput uit haar contacten met een gelijkgezind ziekenfonds en een bevriende arbeidersbeweging die wel bleven groeien. Identieke operaties zijn in de socialistische familie opgezet en doorgevoerd. Ook voor de overheid zat er winst in: betrouwbare gesprekspartners in het maatschappelijk middenveld, een voorspelbare politieke agenda, een vlotte doorstroming van informatie. Het was alles bij elkaar een vrij comfortabele situatie voor wie lid van de club was. Aan rechtvaardiging ontbrak het niet. Dat hele systeem was onvermijdelijk, zei men. Alleen zo was er de garantie dat geen enkele levensbeschouwelijke strekking in de verdrukking kwam. Eventuele nadelen moest men maar zien als de tol die er te betalen was voor een vreedzame regeling van de verscheurende conflicten tussen katholieken en vrijzinnige socialisten en liberalen.

Voor het beslag van de netwerken op grote delen van het maatschappelijk en politiek domein is er in *De verzuiling voorbij* nauwelijks een goed woord te vinden. Op mij maakten de argumenten van de voorstanders weinig indruk. Was het cultuurpact van 1972, een van de koninginnenstukken van de compromisdemocratie, nog echt nodig? Was er in die jaren nog sprake van een explosief conflict tussen de aanvankelijke ervvijanden? Bovendien reduceerde het pakt de brede waaier aan visies op onderwijs, gezondheidszorg, cultuur en welzijn tot wat er aan politieke fracties in de Vlaamse Raad aanwezig was. Andere punten van kritiek waren: betwistbare machtsvorming van de kant van de zuilorganisaties, infiltratie

van de partijpolitiek in sectoren waar dat ongewenst is, risico op ontsporingen door de vervlechting van puur economische belangen (de verzuilde banken en assuranties) met politieke organisaties. Dat alles werd in *De verzuiling voorbij* beschreven alsof het nog decennia kon en zou doorgaan, als een soort perpetuum mobile. Verandering zou er, dacht ik, slechts komen door aanhoudende, krachtige druk van buiten uit.

Ontsporingen zijn er wel degelijk geweest. Kort vóór het boek verscheen viel het licht op erg dubieuze praktijken van de verzuilde ziekenfondsen. In de cultuursector werd ongebonden initiatieven via zuilvriendelijke subsidieregels de adem afgesneden, tenzij zij zich alsnog tot een van de erkende strekkingen bekenden. In sommige domeinen was de partijpolitieke bevoogding dodend voor de creativiteit. Toch bleek de analyse op een cruciaal punt verkeerd te zijn: in *De verzuiling voorbij* is de overlevingskracht van het bekritiseerde systeem schromelijk overschat. Dat alleen zware ingrepen tot sanering konden leiden was ook al een totaal foutieve conclusie. In feite is in politiek Vlaanderen vrij snel een kentering gekomen, deels bewust en intentioneel, deels onder druk van externe ontwikkelingen, waarover straks meer.

De discussies over het voortbestaan van het cultuurpact van 1972 hebben de toon gezet. Dat pact is een wat buitenissig product van de Belgische politieke cultuur. Levensbelangrijke compromissen ontstonden hier te lande gewoonlijk na bittere confrontaties. Zo kwam het sociaal pact van 1945 er in het besef dat het land zich geen herhaling kon permitteren van de vooroorlogse botsingen tussen arbeiders en kapitaalburgerij. Het schoolpact van 1958, de tweede pijler van de pax belgica, moest een einde maken aan een al even explosieve strijd tussen katholieken en vrijzinnigen. Het cultuurpact daarentegen is niet verwekt om een hevig vuur te blussen. Het was, zegden de politici, een preventieve maatregel die in het cultuurbeleid de discriminatie van katholieken of van vrijzinnige socialisten en liberalen diende te voorkomen.

Rond het cultuurpact is het nooit rustig geweest. Eerst bleek het niet zo eenvoudig om de mooie principes in de praktijk om te zetten. In 1980 dan, toen de staatshervorming het domein van de welzijnszorg naar de gewesten overhevelde, ontstond er geruzie

over de uitbreiding van het pact naar die sector. Socialisten en liberalen waren voor, de CVP tegen. De Christelijke Volkspartij, partijpolitieke megafoon van de christelijke zuil, wou zelfs het hele pact op de helling zetten. Haar bevriende organisaties, verreweg de sterkste spelers op het veld, zagen met lede ogen hoe het cultuurpact de vrije concurrentie (en dus hun groei) in bedwang hield. De discussie kwam begin 1990 in een stroomversnelling terecht. In de Vlaamse Raad ging een Werkgroep Verzuiling aan het werk met de bedoeling 'te zoeken naar de mechanismen die het verzuilingsverschijnsel in onze samenleving hebben in het leven geroepen, hoe die verzuiling zich de dag van vandaag nog manifesteert en welke maatschappelijke en politieke gevolgtrekkingen hieruit voortvloeien'. Wat later, in de lente van 1992, werd de commissie herdoopt in de Werkgroep Ontzuiling, een niet onbelangrijke wending in de nomenclatuur die perfect aangaf hoe de geesten geëvolueerd waren. Een resolutie, goedgekeurd op 6 april 1995, sloot het debat af. Daar in zegt de Vlaamse Raad dat hij maatregelen wil die, via een aanpassing van de cultuurpactwet, de partijpolitieke en filosofische verzuiling terugdringen. Die wet is wel nationale materie (wat, gegeven de culturele autonomie van de gewesten, een vervelend anachronisme is). Alleen het federale parlement kan correcties doorvoeren. Dat is daar vooralsnog nog niet aan de orde. Maar het Vlaams parlement staat niet helemaal buiten spel. Langs de weg van decreten kan het de drang naar depolitisering tot uiting brengen. Dat is nu aan het gebeuren in de sector van het sociaal-culturele werk.

De geplande terugtred van de politieke partijen uit het Vlaamse cultuurbeleid (en bij uitbreiding ook uit andere sectoren) is een ware omwenteling. Daarmee verdwijnt een vitale schakel in de bedrading van de verzuilde netwerken. Meer dan welke andere ontwikkeling ook is dit een indicatie dat een honderd jaar geleden opgetrokken bouwwerk wankelt. Tegelijkertijd verbreekt een constructie die decennialang de band tussen burger en politiek heeft bepaald. Dat zoiets mogelijk is geworden is het resultaat van een cocktail van factoren.

1. Er was vooreerst het besef dat het cultuurbeleid, zowel op nationaal als op lokaal vlak, ernstige schade opliep door de partijpolitieke bemoeienissen. Ook bleek uit de rapporten van de Vaste Nationale Cultuurpactcommissie dat de klachten over discriminatie weinig talrijk waren en bovendien in aantal afnamen. In de beginperiode (1975-1984) lag het jaarlijks gemiddelde op 40, nadien is het gezakt tot 27. Uit die cijfers werd afgelezen dat het pact inderdaad preventief werkte, voor een geleidelijke klimaatwijziging zorgde en daardoor zichzelf overbodig zou maken. Tegelijkertijd was er de groei van het Vlaams Blok. De steile opgang van deze partij bracht mee dat extreem rechts, met de cultuurpactwet in de hand, in tal van instanties mandaten kon claimen. Depolitisering van het beleid kon, met andere woorden, het fundament onder die eisen wegslaan en zo het cordon sanitaire verstevigen.

2. Andere overwegingen vonden hun oorsprong in het veranderend partijpolitieke landschap. De electorale sterkte van de CVP zakte tussen 1977 en 1991 van 44 procent naar 27 procent. Daarmee verschrompelde ook het schaalvoordeel waarvan zij als dominante partij in een verzuild bestel kon profiteren. Bovendien waren er serieuze huwelijksproblemen ontstaan tussen de CVP en sommige van de zusterorganisaties in het netwerk. De Landelijke Bedienden-centrale en het Christelijk Middenstandsverbond, bijvoorbeeld, beschouwden de CVP hoe langer hoe minder als hun geprefereerd contact met de politieke overheden.

3. Ook boeten de netwerken als politieke factor aan kracht in omdat ze geleidelijk uit een aantal vooruitgeschoven gevechtsposten verdwijnen. De plannen om het personeelsbeleid in de overheidsdiensten te depolitiseren kunnen de pionnen die ze er zitten hadden decimeren. De ontvetting van de ministeriële kabinetten, als ze er ooit komt, zal ongetwijfeld hetzelfde effect hebben. Een andere, voor deze organisaties nogal bedreigende, evolutie ligt in de manier waarop de staat nu taken afstoot. Totnogtoe was het gebruikelijk dat de overheid activiteiten op het domein van onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijk werk, sociaal-culturele vorming en nog veel meer in onderaanneming gaf aan zuilorganisaties. Zelfs de

voorbereiding van wetsontwerpen werd toevertrouwd aan de studiediensten van de politieke neven en nichten. Dat was en is *outsourcing made in Belgium*. Toch loopt deze vorm van privatisering, want privatisering was het, al enige tijd niet meer stevast in die richting. De overheid heeft de formule ontdekt van wat men in Nederland zelfstandige bestuursorganen noemt: nv's en vzw's die als hybriden in de marge van de staat opereren. In die operatie zijn de zuilnetwerken vaak de grote afwezigen.

De interne samenhang verzwakt

Al in de jaren tachtig bleek overduidelijk dat de verzuilde netwerken in Vlaanderen de oude gewaden gedeeltelijk hadden afgegooid. De zucht naar een op levensbeschouwing gevestigd isolement was verzwakt. Bij de werving van leden, leerlingen, gebruikers van culturele infrastructuur gingen markteconomische argumenten een grotere rol spelen. Kwaliteit, vrije keuze, privé-initiatief, rendement, faam en reputatie, dat was het vooral wat mensen aan de zuil moest binden.

Ook de relaties binnen het netwerk ondergingen wijzigingen. Ideologie als bindmiddel week terug terwijl ruil aan belang won. De organisaties zagen elkaar nu meer dan vroeger als toeleveranciers van materiële en symbolische goederen, zoals professionele hulp, logistieke steun, communicatielijnen, adressenbestanden, prestige, politieke macht. De oorspronkelijke 'familieband', gevoed door de zuileigen levensbeschouwing, werd hier en daar aangevuld of zelfs vervangen door wat eigenlijk typisch is voor economische concerns: financiële en bestuurlijke vervlechtingen, gemeenschappelijke leidersfiguren, gezamenlijke bewaking van marktposities. Zo zag ik in *De verzuiling voorbij* de gedaantewisseling die de zuilen hadden ondergaan. Maar ook op dat punt bleek de analyse al bij haar presentatie verouderd te zijn. De interne samenhang in de netwerken was al sterk aan het afnemen en die ontwikkeling is in de jaren negentig nog versneld. Interessante ruilactiviteiten zijn verdwenen of in rendement verminderd. Zo is voor de christelijke en socialistische partij de toevoer van kiezers vanuit de vakbond, het ziekenfonds en de sociaal-culturele verenigingen fel verzwakt. Ook de geldstromen in de richting van de partij zijn zeer veel van

hun debiet verloren. De mutualiteiten, bijvoorbeeld, krijgen niet langer overheidsgeld voor activiteiten die niet tot hun *core business* behoren. Geld dat vroeger probleemloos naar de bevriende partij kon gaan is er dus nog nauwelijks. In het geval van de CD&V kan er, nu de partij in de oppositie zit, ook minder macht als ruilmiddel ingezet worden. En niets is in de politiek zo bedreigend voor vriendschappen als het verlies van macht. Belangrijk is ook dat economische imperatieven de eertijds zuilgebonden bankinstellingen (BAC, CERA...), verzekeringsmaatschappijen (Prévoyance Sociale, de Volksverzekering...), reisagentschappen (Ultra Montes...), kranten (*Het Volk*...) helemaal uit de netwerken hebben verdreven. De bankiers en verzekeraars daar stonden al geruime tijd onder zware druk om meer nog dan vroeger in hun activiteiten uitsluitend met economische overwegingen te werken. De concurrentie dwong hen daartoe.

Waarom de naden loskwamen

Tal van concrete feiten hebben de net besproken klimaatwijzingen uitgelokt. Maar onder de oppervlakte was al langer een veel ingrijpender ontwikkeling aan de gang, een evolutie die de verzuiling in haar oorsprong en kern zou raken.

Van tijd tot tijd ziet de samenleving eruit als een reusachtige werf. Er wordt dan van alles afgebroken, vertimmerd en vernieuwd. Dat was zo op het einde van de negentiende eeuw, als industrialisering, verstedelijking en het ontwaken van de arbeidersklasse drastische ingrepen in het maatschappelijke weefsel noodzakelijk maakten. Onmiddellijk na de Tweede Wereldoorlog brak een tweede periode van koortsachtige verbouwing aan. Toen stond de verzorgingsstaat in de steigers. Dat zijn bijzonder spannende passages in het leven van een maatschappij. Omdat er zoveel op het spel staat. Omdat er zoveel verkeerd kan gaan. Omdat vernieuwen gepaard gaat met koorts en crisis. Geen wonder dat er dan met man en macht gezocht wordt naar wat de ingrepen in de goede baan kan brengen. In die confrontaties is de verzuiling van Vlaanderen een van de meest succesvolle aanpassingsstrategieën geweest.

Het is iets meer dan honderd jaar geleden begonnen. De opmars van de wereldlijke staat was toen voor de katholieke elites een

dramatisch gebeuren. Hij dreigde immers een van godsdienst en Kerk ontvoogde samenleving voort te brengen. Daarom werd tussen staat en katholieke onderdanen een beschermende ring van eigen organisaties aangebracht. Er speelden uiteraard ook strikt politieke overwegingen mee. Al vóór 1880 probeerden de clerus en de katholieke burgerij, met het oog op politieke machtsvorming, de bevolking in mobiliseerbare verbanden onder te brengen. De uitbreiding van het kiesrecht in 1893 vergrootte nog de behoefte aan een politieke omkadering van de eigen kudde. De uitbouw van een wijdvertakt verenigingsleven was daarvoor een uitermate geschikte formule. Langs dezelfde weg en met dezelfde politieke oogmerken ontstond, bijna gelijktijdig, een socialistische versie. De liberalen volgden, zij het pas echt vanaf de jaren twintig. Maar de creatie van een omspannend net van verenigingen bracht ook een antwoord op problemen die de hele maatschappij op dramatische wijze beroerden. Het was een welgekomen reactie op een hele reeks van zware uitdagingen: de maatschappelijke integratie van de vele tienduizenden mannen en vrouwen die naar de steden afzakten — de migranten van een eeuw geleden —, de gedisciplineerde opname van een massa nieuwe stemgerechtigden, de domesticatie van een oproerige arbeidersklasse. En het werkte nog ook.

Na verloop van tijd ging de verzuiling ook een grote rol spelen in de productie van politieke stabiliteit. Een democratie sukkelt van crisis tot crisis, als ze er niet in slaagt allerlei brandhaarden bijtijds te blussen. Dat gaat gemakkelijker als geweten is waar de potentiële brandstichters zitten. Men kan dan vooruitlopen, dreigende conflicten opsporen en ontladen. Zeer veel botsingen in de Belgische politiek vonden hun oorsprong in de rivaliteit tussen de drie netwerken. Dat was zo in heel riskante materies, zoals de koningskwestie van de late jaren veertig en de schoolstrijd (1954-1958). Het was niet anders in tal van doordeweekse strijdpunten. De verzuiling was dus een continue bron van conflicten, maar tegelijkertijd wisten de politici meestal te anticiperen op wat komen zou en bood zij de mogelijkheid om de medicatie voor al die grote en kleine botsingen te standaardiseren. Men kon bij elkaar vrede kopen door op basis van formele en informele afspraken macht, mandaten en nog meer van dat lekkers over de politieke families te

verdelen. Zo groeide de maatschappelijke verkaveling van dit land uit tot een onmisbaar onderdeel van de politieke machinerie.

Het was en bleef al die jaren een wat merkwaardige manier van doen. Opmerkelijk omdat een op het einde van de negentiende eeuw ontworpen aanpassingsmechanisme een eeuw lang met succes werd toegepast telkens grootschalige uitdagingen opdoken. In de jaren vijftig is zelfs even geprobeerd om de verzuiling naar de Belgische kolonie over te planten, zo zeker was men van de algemene bruikbaarheid ervan. Met die operatie, schreef de Nederlandse historicus Ernst Kossmann, doorbrak men 'de drieënheden van Kerk, staat en kapitaal die vanaf het begin der kolonisatie de basis van het hele gebouw was geweest'. (*De Lage Landen 1780/1980*) Verzuiling was in feite een van de cruciale componenten van wat sociologen modernisering noemen, van het proces waarbij een samenleving zich aanpast aan kapitale wijzigingen in de technologie, de cultuur, de economie en de geopolitiek. Dat werkte voortreffelijk tot omstreeks 1970. Dan begon het rendement van de verzuiling als aanpassingsmechanisme snel terug te lopen. De oorzaken daarvan zijn talrijk.

Wijzigingen in de wereldeconomie zorgden voor serieuze problemen. Een mondiale recessie in de jaren zeventig was in vele opzichten uitermate bedreigend voor de politieke gewoonten in ons land. Stabiliteit rustte hier op de pacts die de vechtende groepen met elkaar gesloten hadden. De twee belangrijkste vredesakkoorden waren het sociaal pact (1945) en het schoolpact (1958). In beide gevallen hing hun doeltreffendheid in hoge mate af van de beschikbaarheid van overheidsgeld, van veel overheidsgeld. Bij ons gaan pacts immers gepaard met de injectie van miljoenen euros in de organisaties van de politieke families. Het komt er dus op aan te werken met wat in het jargon van de econoom de strategie van de non-zerosomrekeningen heet. In zo'n scenario geldt dat wat de ene krijgt niet van de andere afgenomen wordt. Met grote virtuositeit zijn hier steeds nieuwe toepassingen bedacht, soms tot in het absurde toe. Het taalgebruik laat dat goed zien: men spreekt van wafelijzerpolitiek, van *package deals*, van compensaties, van koppelingen. Het gevolg was dat de kostprijs van al dat handjeklap spelen bijzonder hoog opliep. Vanaf 1968, met de eerste staatsher-

vorming, is deze spelregel ook gemobiliseerd om het communautair contentieux te ontmijnen. Het was te verwachten dat het draaiboek dat zoveel dienst had bewezen in het dichten van de levensbeschouwelijke en de sociaal-economische breuklijn, ook zou worden gevolgd voor de behandeling van dit derde conflict. Tegelijkertijd is men een brug te ver gegaan. Het hele systeem is immers op één punt erg kwetsbaar: het werkt maar optimaal als er grote reserves zijn. Economische groei is, met andere woorden, een essentiële voorwaarde om te slagen. Slechts in die omstandigheid kan door het wederzijds afkopen van eisen keer op keer een duurzaam compromis tevoorschijn komen. In die zin is de economische recessie van de jaren zeventig het Belgisch huishouden bijna fataal geworden. Om de lieve vrede tussen Vlamingen en franstaligen te bewaren is opnieuw met overheidsgeld gegooid. En oudere compromissen (het sociaal pact, het schoolpact, het cultuurpact...) liepen in hun budgettaire effecten nog door. Het gevolg was een razendsnelle toename van de openbare schuld. In 1982 kantelt de omgang met het budgettaire probleem. Saneren zit nu vooraan in het woordenboek van de politici. Niet dat het onmiddellijk effect had. Bij elke begrotingsopmaak vielen er lijken uit de kast. Ook de rentesneeuwbal deed zijn werk. Tussen 1982 en 1995 zal de staatsschuld nog verdrievoudigen. Toch ging in die jaren een zeer krachtige factor spelen: Europa. Al in 1980 was de premier, Wilfried Martens toen, door de buitenlandse partners onder zware druk gezet. De zieke man van Europa moest nu maar eens eindelijk naar de dokter gaan. Het is echter Jean-Luc Dehaene die ten volle Europa als verlostang zal gebruiken. De Maastricht-norm was het gedroomde breekijzer om de binnenlandse blokkeringen te neutraliseren.

Op het moment dat de sanering definitief inzette is het materiële draagvlak waarop de verzuiling rustte onder zware druk komen te staan. Een op de oude afspraken gebaseerde verdeling van overheidsgeld was en is nog nauwelijks in stand te houden. De zo lang gekoesterde en uitermate rendabele alliantie met de overheid blijkt nu onvoldoende om te overleven. Dat, meer dan wat anders ook, heeft de naden binnen de netwerken doen loskomen.

Mondiale fluctuaties in het economische leven werken op een nog andere wijze door. Ook de opmars van het marktdenken heeft

de oorspronkelijk verzuilde organisaties gedwongen om meer afstand te nemen van ideologische en levensbeschouwelijke beleidsargumenten. Ontwikkelingen in de wereldeconomie zijn evenwel niet de enige factor van betekenis. Er zijn ook de effecten van de schaalvergroting op politiek gebied. Europa is al ter sprake gekomen. De Europese eenmaking brengt een streven mee naar convergentie op het vlak van politieke cultuur en gewoonten. Verzuiling als organisatie van maatschappij en politiek is in de Europese context te afwijkend om integraal of zelfs gedeeltelijk stand te kunnen houden. Dat is al overduidelijk gebleken bij de vorming van de Europese koepel van syndicaten. Voor een opdeling op levensbeschouwelijke grondslag was geen plaats.

De verzuiling in Vlaanderen: cultureel erfgoed?

‘Tachtig jaar lang was de verzuiling eerst en vooral sociale scheiding op levensbeschouwelijke grondslag. In tweede orde waren de zuilen omvangrijke netwerken van organisaties, die in een verstandshuwelijk met de staat verbonden waren. Die toestand is binnenstebuiten gekeerd. De secundaire kenmerken zijn dominant geworden, de primaire naar de achtergrond verdwenen.’ Met die gedachte eindigde het eerste hoofdstuk van *De verzuiling voorbij*. Scheiding en levensbeschouwing zijn verder geërodeerd. Maar nu zijn de netwerken ook in hun interne samenhang en in hun politieke positie aangetast. Wie de oorspronkelijke kenmerken van de verzuiling als referentiepunt neemt kan dus niet anders dan besluiten dat wat Vlaanderen zo lang getekend heeft stilaan wegdeemstert.

Contra-indicaties ontbreken niet. Er zijn nog steeds vakbonden, ziekenfondsen en sociaal-culturele verenigingen die zich christelijk, socialistisch of liberaal noemen. Katholieke klinieken en scholen zijn en blijven levenskrachtig. Dat vraagt om uitleg. Een deel van de verklaring is te vinden in de opvallende verschillen in tempo en intensiteit waarmee de veranderingen zich doorzetten. Wat in de netwerken tot de profitsector behoort (banken, verzekeringsmaatschappijen, kranten, reisagentschappen) is het snelst ontzuild. Daar heeft de druk van de markt ervoor gezorgd dat de verwevenheid met politieke en parapolitieke organisaties niet langer

houdbaar was. Ook de strikt culturele organisaties, met hun op creativiteit gerichte dynamiek, zijn in grote mate 'ontkleurd'. Het is in het vakbondswezen, de gezondheidszorg, het sociaal-cultureel vormingswerk en het onderwijs dat men onder verschillende vlag blijft varen. Er is daar doorwerking omdat het verleden verankerd ligt in wetten en decreten, de hardnekkige neerslag van het schoolpact en het cultuurpact. Tickets voor mandaten in overleg- en adviesorganen gaan nu nog bij voorrang naar die vakbonden en ziekenfondsen die in een van de gevestigde netwerken zitten. Overheidsgeld, bestemd voor de markt van welzijn en geluk, vloeit nog vaak in de richting van de organisaties die tot de oude politieke families behoren. De ontmanteling van dit instrumentarium, gesteld dat zoiets gewild zou zijn, vergt tijd. Bovendien is de zoektocht naar alternatieve, niet op de pacten gevestigde, scenario's voor sturing en subsidiering van maatschappelijke activiteiten geen gemakkelijke opgave. Uit puur pragmatisme komt het bijgevolg voor nogal wat spelers op het politieke veld goed uit om de vertrouwde draaiboeken te behouden. Ook gaat het om sectoren waar levensbeschouwing en ideologie in principe hun relevantie kunnen bewaren. Maar zijn uiteenlopende sets van waarden daadwerkelijk de hoofdreden waarom die organisaties afzonderlijk blijven opereren? Daarover bestaat grote twijfel. Misschien blijven sommige verenigingen zich katholiek, socialistisch of liberaal noemen om te kunnen genieten van de voordelen die de pacten in het verleden hebben geschapen. Wat wel nog tastbaar aanwezig is, zeker aan de top en in het middenkader, zijn bedrijfsculturele verschillen die gedeeltelijk teruggaan op de oorspronkelijke levensbeschouwelijke tegenstellingen. Uitingen daarvan zijn onder meer te vinden in de omgangstaal binnen de organisatie ('vrienden' in de christelijke arbeidersbeweging, 'kameraden' en 'gezellinnen' in de socialistische), in de stijl van de geboden service, in de symboliek en de rituelen.

Die nuances hebben zeer zeker hun belang. Ze niet in rekening brengen verzwakt de analyse. Maar het is evengoed fout niet te willen zien dat de zucht naar isolement is uitgedoofd, dat ook de drang om in symbiose met de overheid delen van de samenleving te bezetten gewild of ongewild is ingetoomd. Alles samen genomen kan de conclusie alleen maar zijn dat er in Vlaanderen niet

langer sprake is van echte verzuiling. Niet in haar originele versie, zelfs niet in de netwerkgedaante die ze in de jaren tachtig heeft aangenomen. Deze cruciale evolutie is sommigen in Vlaanderen blijkbaar ontgaan. Vooral van de kant van de VLD bleef en blijft men met scherp schieten op iets wat men verzuiling noemt, maar het niet meer is. In zijn derde burgermanifest (*Angst, afgunst en het algemeen belang*, 1994) had Guy Verhofstadt het nog over een verzuilde samenleving waarin de horizon van de mens beperkt blijft tot de eigen groep. In een zuil, schreef Verhofstadt, is alles geregeld: 'in welk ziekenhuis je geboren wordt, waar je naar school gaat, welke opvoeding je ontvangt, in welk ziekenhuis je voor verzorging terecht moet, in welke buurt je woont, waar je terecht kan voor ontspanning en uiteindelijk ook waar je je laatste adem uitblaast. Kortom, je wordt binnen een zuil geboren en je sterft erbinnen.' (p. 150) Met deze verouderde foto joeg Verhofstadt in feite schimmen na. In 1997 heeft hij het opnieuw over 'een land dat als enige in Europa nog verzuiling kent'. (*De Belgische ziekte*, p. 61) Karel De Gucht en Patrick Dewael, liberale voormannen, blijven ook vandaag nog werken met een clichématig beeld wanneer zij pleiten voor ontzuiling. In christen-democratische kringen ziet men dat als een perfide strategie van de VLD. Deze partij, luidt het, beschrijft de katholieke organisaties als leveranciers van levensbeschouwelijke onverdraagzaamheid om ze gemakkelijker in hun ziel te kunnen treffen. Voor de VLD zou ontzuiling tot ontzieling moeten leiden.

Het is nog de vraag of de liberale pijlen inderdaad gericht zijn op de levensbeschouwelijke eigenheid van het katholieke verenigingsleven. Misschien verbergt de vraag naar netvervaging, in het onderwijs en elders, een ander en belangrijker doelwit. Van Verhofstadt over De Gucht tot Dewael is er de constante onvrede met de macht die drukkingsgroepen in Vlaanderen hebben verworven. Lange tijd was het liberale vertoog daarover kort en krachtig: die macht afbreken zou de samenleving en de politiek aan de burger teruggeven. In zijn eerste burgermanifest presenteert Verhofstadt een radicaal medicijn: de burger moet zich 'rechtstreeks en zonder tussenpersonen kunnen laten horen over staatszaken. De partijen en hun stille raadgevers moeten derhalve plaats ruimen.' (*Burger-*

manifest, 1991, p. 50) Later mildert hij diagnose en remedie: 'Kerken, ziekenfondsen, vakverenigingen, consumentenorganisaties, ondercomités, niet-gouvernementele instellingen die zich met milieu en ontwikkelingsvraagstukken inlaten...', het hele middenveld dus, heeft een plaats in de politieke besluitvorming. Hij besluit die passage wel met een waarschuwing waarin de band met zijn oorspronkelijke visie duidelijk aanwezig is: 'Daarbij moet uiteraard een gezonde waakzaamheid blijven bestaan tegenover sommige verenigingen uit het middenveld die dermate grote machtsapparaten zijn geworden dat hun belangen soms anders liggen dan die van hun leden.' (*De vierde golf. Een liberaal project voor de nieuwe eeuw*, 2002, pp. 34-35) Patrick Dewael heeft als minister-president initiatieven ontwikkeld die in de lijn liggen van het liberale wantrouwen ten aanzien van vakbonden, ziekenfondsen en aanverwanten. In het kader van het toekomstgericht project 'Kleurrijk Vlaanderen' zijn denkgroepen in het leven geroepen die los van de grote middenveldorganisaties blauwdrukken voor het Vlaanderen van morgen mochten uittekenen. De reactie van allerlei spelers op het middenveld loog er niet om. Zij zagen in de Visiegroepen en in Forum 21, de denktanks van Dewael, een slinkse poging om de zogeheten erkende organisaties te omzeilen. Ook een geplande reorganisatie, zeg maar inperking, van de in Vlaanderen opererende adviesorganen is als een schot voor de boeg van de gevestigde gesprekspartners ervaren.

In het liberale gedachtegoed is de terminologie van de verzuiling niet helemaal verdwenen. Ze wordt wel in oneigenlijke zin aangewend. Mikpunt zijn de organisaties, zoals de vakbonden en de ziekenfondsen, die van oudsher op de politieke besluitvorming wegen. Vermoedelijk is gedacht dat de charge meer punch zou krijgen als hij gevoerd kon worden onder de banier van de strijd tegen de verzuiling. Het conflict nam echter al snel een wat onverwachte wending. Ook het niet verzuilde verenigingswezen voelde zich bedreigd. Zo verschoof de discussie naar de positie van het hele middenveld. Over de effecten daarvan gaat de volgende paragraaf.

2. Van zuil naar middenveld

Er zijn momenten in het leven van de politiek waarop verstarde structuren plots als het ware vloeibaar worden. Dan is veel mogelijk. Drempels vallen weg. Remmen worden gelost. Dat heeft de commotie rond Dutroux in de nazomer van 1996 overduidelijk aangetoond. Brutaal kwam er toen, na decennia van totale verwaarlozing, beweging in het justitiebeleid. In zekere zin is dat een constante in de Belgische politiek, die plotse crisisgebonden koerscorrecties.

De ontzuiling, althans zoals ze zich in de geest en in het gedrag van vele mensen heeft voltrokken, heeft een andere weg gevolgd. Ze is er gekomen op het ritme van de geleidelijkheid, als de som van miljoenen muizenstapjes van talloze individuen. De verzuiling is verdampt, schrijft politicoloog Marc Hooghe. Maar de formele registratie en aanvaarding daarvan door politici en zuilelites zijn wel op een abrupte manier verlopen. In het begin van de jaren negentig huldigden CVP en SP nog steeds het standpunt dat verzuiling in Vlaanderen kon, mocht en zou. Ook de top van de grote zuilorganisaties dacht niet aan ontwapenen. Dat is rond 1994 bijzonder snel aan het veranderen gegaan. Eerst was er de al eerder besproken Werkgroep Ontzuiling in de Vlaamse Raad. Een tweede mijlpaal is de komst van de Staten-Generaal van het Middenveld, een uniek zuiloverschrijdend samenwerkingsverband van tientallen organisaties. Plotseling kon wat lange jaren uitgesloten was. Er is niet, zoals in de massale aandacht voor justitie na Dutroux, een echte trigger aan te wijzen. Vermoedelijk ligt de verklaring in de combinatie van twee ontwikkelingen: het liberale pleidooi voor de ontmanteling van allerlei drukkingsgroepen en de crisis in het ledenbestand van enkele zuilorganisaties. De eerste factor dreef zowel het verzuilde als het niet-verzuilde verenigingswezen in het defensief. Hun belangen gingen, met andere woorden, in de pas lopen. De weglloop van tienduizenden leden van organisaties als de Katholieke Arbeiders Vrouwen (KAV) en de Katholieke Werknemers Beweging (KWB) was een bijkomend alarmsignaal. Vermoedelijk heeft dat de top van veel verenigingen ertoe aangezet om uit

de loopgraven te klimmen en het zuildiscours opzij te schuiven. Ook voor de kleinere, niet verzuilde organisaties, mocht verwacht worden dat samenwerking een win-winsituatie zou creëren. Bovendien was in nieuw wetenschappelijk onderzoek materiaal aangedragen dat aantoonde hoe onmisbaar het middenveld wel is, als medicatie tegen de verzuring en als leverancier van democratische cultuur. Van liberale kant is daarop gereageerd met een charmeoffensief. In *Wederzijds respect* (Houtekiet, 2001) schrijft Patrick Dewael: 'Ik besef dat de relatie tussen liberalen en het middenveld ernstig verstoord is geweest in het begin van de jaren '90. Vooral de Burgermanifesten van Guy Verhofstadt hebben hierin een rol gespeeld. Laat me eerst het volgende stellen: de grondideeën van Verhofstadt waren niet gericht tegen het middenveld als zodanig, maar wel tegen de vaak overdreven invloed van belangengroepen op de politieke besluitvorming. Het middenveld is noodzakelijk, meer nog: het middenveld moet sterker worden en ik wil dat mee ondersteunen.'

In de allerlaatste alinea's van *De verzuiling voorbij* is sprake van ontwikkelingen aan liberale zijde die de politieke concerns tot ingrijpende correcties zullen forceren. Het boek eindigt met de stelling dat wie aan diepgaande hervormingen denkt deze kans volop moet aangrijpen. Daar en elders ademt *De verzuiling voorbij* de verwachting uit dat ontzuiling noodzakelijkerwijze een bewust gestuurd proces van ontmanteling zal zijn. Dat perspectief moet niet verbazen. Ik behoor tot een generatie die in de jaren zeventig en tachtig de verzuiling bevochten heeft, in de politiek en in de omliggende percelen. Met heel veel principiële argumenten. (En met zeer weinig succes, trouwens.) Achteraf bekeken is de evolutie van verzuiling naar veelkleurig middenveld evenwel een betrekkelijk apolitieke ontwikkeling geweest waarbij hoge woorden en principes veelal ontbraken. Precies zoals de ontzuiling in de hoofden en de harten van de meeste Vlamingen verlopen is.

De weeskinderen van de verzuiling

Wellicht is het net iets te vroeg om het definitieve overlijden van de zuilen aan te kondigen. Delen ervan kunnen nog enkele jaren op hun vroeger elan doorgaan. Tal van omgevingsfactoren (economi-

sche en culturele, technologische en geopolitieke) winnen echter voortdurend aan gewicht. Zij staan een levensverlenging van de verzuiling in de weg.

Op het eerste gezicht zullen de oorspronkelijk verzuilde organisaties de meest kwetsbare weeskinderen zijn. Dat hoeft evenwel niet zo te zijn. De opname in de bredere familie van een middenveld dat zijn maatschappelijke waardering herwonnen heeft, maakt veel goed. Bovendien zijn vele van deze verenigingen al volop bezig met de productie van het bewijs dat zij op eigen koers kunnen varen, los van hun politieke peetvaders. Hun zoektocht naar een geschikte positionering in een ontzuilde samenleving levert ook geleidelijk argumenten op die hun blijvend maatschappelijk nut aantonen. Overigens is dat ook te danken aan de ideologische aanval die vanuit liberale hoek tegen deze organisaties was ingezet. Daarover Guy Peeters, algemeen secretaris van het Nationaal Verbond van Socialistische Mutualiteiten: 'Het dwong vakbonden en ziekenfondsen tot zelfreflectie. We vonden onze bestaansredenen misschien iets te evident. Het heeft ons gedwongen om bedrijfsmatiger en doorzichtiger te gaan werken. En het heeft ons over onze rol in de samenleving doen nadenken.' (In *Knack*, 26 september 2001)

Een geheel andere vraag is wat de effecten van de ontzuiling zullen zijn voor de samenleving in ruimere zin. Opnieuw, net als op het einde van de negentiende eeuw, worden wij geconfronteerd met een aantal ontwikkelingssprongen in alle sectoren van de maatschappij. Opnieuw leidt dat onvermijdelijk tot ontbinding van sociale verbanden. In het verleden bood het mechanisme van de verzuiling de mogelijkheid om zonder al te veel ongelukken de uitdagingen te verwerken. Voor de eerste maal in ruim honderd jaar moeten wij nu de samenleving heruitvinden zonder de verzuiling als cruciaal hulpstuk.

De gewapende vrede is niet meer

‘Ik ben als politicus opgegroeid en gegroeid in de vorige eeuw. Ik ben niet zeker of ik nog zou aarden in de politiek, mocht ik nu opnieuw beginnen. Ik ben een product van de overlegdemocratie. Vandaag glijden we af naar de burgerdemocratie, waarvoor Pim Fortuyn symbool kan staan.’ Met deze zinnen begint Jean-Luc Dehaene het naschrift van zijn *Er is nog leven na de 16* (2003). En wat verder schrijft hij: ‘Wie hier meent nostalgische gevoelens naar het verleden te bespeuren, vergist zich. Andere tijden vragen om een andere politiek, andere politici.’ Dehaene zegt wat vele politici van zijn generatie ongetwijfeld denken. In de late jaren tachtig is vrij abrupt een einde gekomen aan een politieke bedrijfscultuur die bijna driekwart eeuw lang België getekend heeft. In die zin zijn Achille Van Acker (1898-1975) en Gaston Eyskens (1902-1988), Théo Lefèvre (1914-1973) en Omer Vanaudenhove (1917-1994), Leo Tindemans (1922-) en André Cools (1927-1991), Wilfried Martens (1936-) en Karel Van Miert (1942-) allen familie van elkaar.

Mijn essay *De gewapende vrede* (1980) was een poging om de geschiedenis en het uitzicht van die politieke cultuur in kaart te brengen. Tien jaar vroeger had ik die oefening ook al eens gemaakt, zij het in een puur academische context. Dat boek (*Passiviteit, pacificatie en verzuiling in de Belgische politiek*, mijn doctoraal proefschrift) bleef omzeggens onopgemerkt. De viering in 1980 van 150 jaar België bood een goede gelegenheid om wat ik in 1970 had gekookt, in een kort essay aan een ruimer publiek te serveren. De gewapende vrede waarvan sprake in de titel verwees naar de kern van het politieke draaiboek in ons land: elke confrontatie, hoe bit-

ter ook, liep uit op een compromis maar tegelijkertijd verdween het onderlinge wantrouwen niet. Aan ieder plechtig gesloten pact kleefden talloze uitingen van die achterdocht: vetomacht, alarmbellen, grendelprocedures, rechten op een gegarandeerd aantal mandaten in parastatale instanties, in talloze regeltjes gegoten afspraken over de verdeling van overheidsgeld. Sommige van deze overeenkomsten zijn zelfs in de grondwet verankerd. En overall dropten de partijen en hun bevriende organisaties de mensen die op de naleving van dat alles dienden te waken. Pacificatie op zijn Belgisch was het. Het systeem oogde niet mooi, maar het werkte. Het bracht stabiliteit in een land dat op levensbeschouwelijk, sociaal-economisch en communautair vlak diep verdeeld was.

Voor dat model bestond in de jaren zestig en zeventig in het buitenland heel veel belangstelling. Grootmeesters in de politieke wetenschappen kwamen langs. Wat hen dreef was nieuwsgierigheid: men wilde weten hoe een land dat gebouwd leek op een kruitvat van spanningen toch zo stabiel kon zijn, zowel in zijn politiek als in zijn economie. *'The Belgian paradox'* was toen een staande uitdrukking in die middens. Hun wetenschappelijke rapporten werden ook gelezen in regeringskringen in de VS en in Groot-Brittannië. De reden ligt voor de hand. In zowat alle Afrikaanse en Aziatische landen die rond 1960 onafhankelijk waren geworden stierven de overgedragen, Westers getinte, politieke instellingen heel snel af. De Sovjetunie profiteerde daarvan om haar invloedssfeer uit te breiden. Nu leek een aantal van die landen op het stuk van etnische en religieuze tegenstellingen niet veel af te wijken van wat hier aanwezig was. Misschien, zo dacht men, was het Belgisch mirakel te exporteren naar Afrika en Azië. Een gevolg was dat een hele zwerm rapporteurs in ons land neerstreek, op zoek naar het recept van dat wonder. Al die aandacht contrasteerde overigens fel met de bijzonder beperkte drang naar zelfkennis in politiek België zelf.

Het wetenschappelijk onderzoek wees al snel uit dat België in zijn politieke gewoonten niet zo uniek was. Er was duidelijk verwantschap met wat in Nederland, Oostenrijk en Zwitserland aangetroffen werd, drie kleine democratieën die in tal van opzichten een soortgelijke pacificatiepolitiek hadden ontwikkeld. Cruciale ele-

menten van dat systeem waren: vervanging van de regel dat de meerderheid beslist door het 'regeren met wederzijdse toestemming'; verregaande decentralisatie van het beleid in delicate materies (zoals onderwijs en cultuur); een verdeling van subsidies, van jobs in overheidsdienst, van mandaten in beheersorganen waarbij geen enkele van de grote politieke families moet inleveren. Deze spelregels zijn in *De gewapende vrede* uitvoerig beschreven.

Aanvankelijk is gedacht dat de pacificatiepolitiek de vrucht was van grote wijsheid van de kant van de politieke leiders. Maar mirakels komen in de politiek niet voor. Met de nodige nuchterheid bekeken bleek de succesvolle ontminning van levensbeschouwelijke, sociaal-economische en communautaire tegenstellingen te danken aan de combinatie van een viertal gelukkige omstandigheden.

1. Een ervan komt in het boek van Jean-Luc Dehaene ter sprake. Ik citeer: 'De belangentegenstellingen konden soms hoog oplopen. Wanneer echter de spanning ten top was gedreven en dreigde te ontsporen, kwam het tot een akkoord dat vaak bezegeld werd door een pact. De onderhandelingen gebeurden aan de top, vaak in het geheim en werden daarna aan de troepen verkocht.' Dat kon want er waren sterke organisaties 'die hun leden strak omkaderden. Zowel partij als middenveld hadden het vertrouwen van hun leden en konden namens hen spreken. Hun leiders hadden uit hoofde van hun functie gezag. De leden bleven de organisatie trouw van de wieg tot het graf. Er was heel weinig verloop.' Inderdaad, volgzzaamheid van de kant van de bevolking was een eerste voorwaarde tot succes. Het isolement dat uit de verzuiling voortvloeide vergemakkelijkte overigens de controle van de leiding over het voetvolk.

2. Een nog belangrijker gegeven lag in de wisselwerking tussen de drie breuklijnen in ons land. Zij remden elkaar af. Dat ging zo: telkens als een van de conflictbronnen, de levensbeschouwelijke bijvoorbeeld, naar voren trad en de politieke agenda monopoliseerde verhuisden de andere tegenstellingen – dan meestal als 'valse problemen' gedefinieerd – naar de achtergrond en namen ze in hevigheid af. Er was dus een voortdurende beweging van spanning en ontspanning, van verhitte en afkoeling, van mobilisatie en demo-

bilisatie waardoor er keer op keer momenten van compromisvorming konden ontstaan. Aan deze wisselwerking heeft het politieke leven in België een groot stuk van zijn dynamiek en stabiliteit ontleend.

3. Daar bovenop entte zich een merkwaardig machtsevenwicht. De christen-democraten vormden een meerderheid in Vlaanderen, de vrijzinnige socialisten een meerderheid in Wallonië; de enen hadden een kwetsbare minderheid in Wallonië, de anderen in Vlaanderen. In de jaren vijftig bleek dat in deze politieke machtsverhoudingen niet veel beweging meer te krijgen was. Het was een heilzame patstelling want ze temperde de agressiviteit van vooral de Waalse socialisten en de Vlaamse christen-democraten, de protagonisten in zowat alle Belgische conflicten. Het schoolpact bevroor deze ingewikkelde machtsverhoudingen voor wat de onderwijskwestie betreft, maar leidde later ook tot afspraken op tal van andere domeinen.

4. Nog een essentiële voorwaarde is economische groei. In dit type van politieke besluitvorming kost koken immers zeer veel geld. Een consensusdemocratie gedijt niet in een *'zero-sum society'*. Slechts als de overheidsmiddelen toenemen kunnen bij de verdeling ervan win-winsituaties behouden blijven. Daarom ook is de periode 1958-1972 een gouden tijd voor het pacificatiemodel. De economie floreerde en dus was de gewapende vrede goedkoop. Het schoolpact, de eerste grootschalige communautaire akkoorden en het cultuurpact waren de vruchten.

Het succes van de *consociational democracy*, zoals het systeem in de politieke wetenschappen wordt genoemd, hangt dus af van een hele rist omstandigheden. Die bevinding heeft de drang om het model over te planten naar derdewereldlanden fel bekoeld, want bijna altijd ontbreken daar de meeste van de voorwaarden die tot slagen moeten leiden. Vooral economische groei is er niet of nauwelijks aanwezig.

1. De pacificatiepolitiek onder druk

In 1986 verscheen een grondig herziene uitgave van *De gewapende vrede*. Het essay besteedde nu dubbel zo veel aandacht aan de vele ontwikkelingen die na 1970 de pacificatiepolitiek beroerden. Eerst was er de tweevoudige oliecrisis van de jaren zeventig. De recessie die eruit voortvloeide maakte de pacts om zo te zeggen onbetaalbaar. Dat is al in vorig hoofdstuk ter sprake gekomen. Meer en meer ook doken thema's op die niet of nauwelijks met de vertrouwde draaiboeken te behandelen waren: immigratie, criminaliteit, milieuproblemen. Een derde handicap lag in de versmalling van de machtsbasis van de Vlaamse christen-democratie en, zij het in iets mindere mate, van het Waalse socialisme. De twee pijlers van de *pax belgica* verloren vanaf 1965 veel kiezers. Het machtssevenwicht dat de twee kampen tot pragmatisme dwong bleef wel grotendeels intact, maar door beider gewichtsverlies nam het effect ervan op de politieke besluitvorming behoorlijk af. Bovendien was er door de overheveling van bevoegdheden naar de gewesten een geheel nieuwe toestand ontstaan. In Vlaanderen was een zelfs afgeslankte christen-democratie nog steeds een dominante factor. Van een machtssevenwicht in die regio was geen sprake. In het Waalse gewest was het de PS die geen evenwaardige tegenspeler had. In zo'n situatie is het lang niet meer zeker dat de sterkste partij nog wil 'regeren met wederzijdse toestemming'. Het is geen toeval dat precies in die periode termen als 'CVP-staat' en 'état-PS' hun opwachting maken. Ten slotte was ook de volgzzaamheid van de burgers sterk verzwakt. Dat was in de revoltes van de late jaren zestig overvloedig gedemonstreerd.

Er ontstond toen een erg dubbelzinnige situatie. De condities die de pacificatiepolitiek moesten schragen waren niet langer in al hun kracht aanwezig. Maar de leiding van het land veranderde niet van koers. Het scenario waarmee al zovele uitdagingen met succes waren aangepakt werd onverkort gevolgd. Dat kon niet goed aflopen. De openbare financiën waren het eerste slachtoffer. 'In plaats van onze levensstijl aan te passen,' schrijft Dehaene, 'werd de crisis "weggeleend". Men zou wel terugbetalen als het beter ging.' De staatsschuld groeide bijgevolg sprongsgewijze – hoewel de belas-

tingdruk was toegenomen. Ook bleek al snel dat met de electorale achteruitgang van de Waalse socialisten en de Vlaamse christendemocraten een belangrijke drukregelaar in het politieke leven onklaar was geraakt. Het Egmontpact (1977) dat de echtverbintenis tussen Vlamingen en franstaligen een nieuw elan moest geven mislukte. Het ontbrak de twee vaders van het akkoord, de CVP en de PS, aan levenskracht om hun geesteskind gedoopt te krijgen. Dat de politieke stabiliteit verstoord was bleek ook uit de fel verminderde levensduur van de kabinetten. Tussen november 1971 en september 1981, in elf jaar tijd, kreeg België twaalf regeringen. Een laatste misrekening lag in de verwachting dat de aloude volgzzaamheid van de bevolking de zucht naar ontvoogding wel zou overleven. De afrekening van die vergissing kwam in het begin van de jaren negentig onder de vorm van een veralgemeende vertrouwenscrisis, de spectaculaire groei van extreem rechts in Vlaanderen inluis.

De jaren negentig brachten geen revival van de pacificatiepolitiek. Integendeel, de maatschappelijke basis ervan brokkelde verder af. De voortschrijdende ontzuiling, in het vorige hoofdstuk al beschreven, was de belangrijkste oorzaak. In elke zuil verzwakte de band tussen organisaties en partij. Tegelijkertijd nam in de politieke arena de aanwezigheid van niet-verzuilde drukkingsgroepen toe. Beide ontwikkelingen treffen de pacificatiepolitiek in het hart. Want het systeem, schrijft socioloog Stefaan Walgrave in zijn *Tussen loyaliteit en selectiviteit* (1995), berust op het bestaan van exclusieve, formele én duurzame relaties tussen bewegingen, partijen en de overheid. De laatste jaren is er echter steeds vaker sprake van wisselende, informele en vluchtige contacten tussen bevolkingsgroepen, politici en overheid. De ontzuiling wijzigde bovendien het kiesgedrag van velen. Onberekenbaarheid kwam in de plaats van trouw en volgzzaamheid. Ook het aantal nergensthuizers neemt toe. Dat beschadigde vooral de CVP waardoor, zeker na de verbanning van die partij naar de oppositie, het machtsevenwicht tussen Waals socialisme en Vlaamse christen-democratie nog heel weinig betekenis heeft. (Sommigen dromen van een nieuwe as, namelijk tussen de VLD en de PS. Maar de Vlaamse liberale partij is nog ver van de

dominante positie die de CVP in de jaren zestig en zeventig innam.) Ook het economische draagvlak blijft aangetast. Er is geen of nauwelijks groei. Dat maakt compromisvorming via een gulle verdeling van overheidsgeld – dé mirakelmaker in het pacificatiesysteem – omzeggens onmogelijk.

2. De geologie van de politiek verandert

Tegen deze achtergrond is een andere, wel bijzonder ingrijpende evolutie aan het werk gegaan. Men weet dat elke samenleving getekend wordt door allerlei tegenstellingen. Sommige daarvan groeien uit tot krachtige bronnen van politieke onrust. In België zijn er zo al bijna anderhalve eeuw een drietal werkzaam. Ze hebben te maken met levensbeschouwelijke, sociaal-economische en zogeheeten communautaire belangen. Samen zorgden ze voor de overgrote meerderheid van de uitbarstingen in de vaderlandse politiek: elke generatie katholieken en vrijzinnigen had haar schoolstrijd, er waren de voortdurende confrontaties tussen werknemers en werkgevers, Vlamingen en Franstaligen leverden geregeld slag om grondgebied en overheidsgeld. Om deze hardnekkige verwekkers van politieke koorts zo veel als mogelijk onder controle te houden is het scenario van de pacificatiepolitiek ontworpen. Er zijn echter aanwijzingen dat het debiet van deze conflictbronnen aan het afnemen is. Tegelijkertijd dringen op de agenda van de politici dossiers binnen waarvan de origine niet in een van die bekende breuklijnen ligt. En wetenschappelijk onderzoek toont aan dat vele vormen van politiek engagement, zoals betogen, minder en minder betrekking hebben op de oude, bekende materies. De tweede helft van de jaren negentig levert van dat alles overtuigende demonstraties. Wat toen aan pieken in de koortscurve van dit land te zien was (de Dutroux-affaire, de dioxinecrisis en de asielkwestie) is niet terug te brengen tot de traditionele scheuren in het politieke landschap.

In reactie daarop is al vrij snel een zoektocht ondernomen naar wat mogelijkervijze in de plaats gekomen is. Het speuren liep aanvankelijk over het pad van de verrassende verkiezingsresultaten van Zwarte Zondag (24 november 1991). Later is er in tal van enquêtes seismologisch onderzoek gedaan naar wat de Belgen verdeelt.

Socioloog Mark Elchardus bracht het verzamelde materiaal samen en schetste op basis daarvan de contouren van wat hij een nieuwe breuklijn noemt. Aan de ene kant staan mensen die hun gedrag laten leiden door solidariteit, voorkeur voor democratische relaties, verdraagzaamheid, geloof in de zin van politiek en in postmaterialistische waarden. Hun tegenvoeters zijn individualistisch aangelegd, autoritair van inslag, etnocentrisch, cynisch en materialistisch. Elchardus schrijft dat Agalev en het Vlaams Blok hun aanhang rekruteren bij mensen die op deze maatschappelijke fractuur een uitgesproken positie innemen. Andere kiezers zoeken op dat vlak nog hun plaats of richten hun electoraal gedrag op de oude breuklijnen. Deze analyse heeft sindsdien grote invloed uitgeoefend op het politieke debat. Partijen hebben er hun programma's en hun kiescampagnes op gebouwd. Toch blijven er vele vragen en twijfels, ook en vooral omdat de termen waarin het vertoog gevoerd wordt ernstige spraakverwarring veroorzaken. Daarom kan het wellicht geen kwaad om in deze zaak eerst de terminologie op punt te zetten. Dat vereist wel wat technische uitleg.

Politisering

In de wetenschappelijke literatuur is het gebruikelijk van *breuklijnen* te spreken als sociale verscheidenheid in een bevolking, bijvoorbeeld op levensbeschouwelijk vlak, is omgezet in partijpolitieke competitie. Het proces waarin die omzetting gebeurt wordt *politisering* genoemd. Dat de nadruk in deze definities op de partijpolitieke component valt, is niet verwonderlijk. Partijen spelen in het politieke leven een eersterangsrol. Zij verwoorden belangen en brengen spanningen in een samenleving aan de oppervlakte. Zo gezien zijn ze duchtige bronnen van verdeeldheid en conflict. Maar tegelijkertijd brengen zij eenheid in verscheidenheid: zij herleiden de veelheid van belangentegenstellingen in een land tot een manipuleerbaar aantal en dwingen de burgers tot keuzes. Partijen zijn als de naden in een confectiepak: zij verdelen én verbinden. Zelf heb ik er problemen mee om de vorming van breuklijnen op een zo exclusieve wijze te koppelen aan het ontstaan van *partijpolitieke* competitie. Deze benadering is wel zeer eenzijdig gericht op de unieke positie die partijen in de loop van de twintigste eeuw heb-

ben verworven. Het lijkt me beter politisering te definiëren als de omzetting van sociale verscheidenheid in *politieke competitie tout court*. Zo is er ook aandacht voor de mogelijkheid dat breuklijnen tot ontwikkeling komen via de aanwezigheid van sociale bewegingen, drukkingsgroepen en andere vormen van politiek relevant verenigingsleven.

Politisering is een proces dat langs twee sporen loopt.

1. Het ene heeft houdingen en meningen als bedding. Startpunt is de ontwikkeling, rond een of ander kenmerk (taal, geloofsovertuiging...), van een groepsgevoel. Mensen worden zich bewust van wat hen in een bepaalde context bindt. Er ontstaan positieve wijgevoelens, die een bron van identificatie en solidariteit zijn: 'wij katholieken' bijvoorbeeld. In sommige gevallen reikt dit proces veel verder, als mensen tot het besef komen dat het de moeite loont de identiteit, de culturele waarden en/of materiële belangen van hun groep te beschermen of uit te dragen. Er ontwikkelen zich een verdedigingsreflex ('dit volk mag niet verloren gaan!') en een behoefte aan offensieve belangenbehartiging. Politiek is dan al vlakbij. De mobilisatie van een ondersteunende ideologie, die houdingen en gedragingen kan legitimeren is een derde component. Het volksnationalisme is daar een voorbeeld van.

2. Politisering heeft ook een materiële, zeer tastbare dimensie. Het begint meestal met de uitdrukking van het samenhorigheidsgevoel in eigen kaders voor vrijetijdsbesteding, onderwijs, cultuurbeleving (een socialistische turngroep, een katholieke vereniging van gepensioneerden). Een tweede stap brengt de politiek zeer dichtbij. Er ontstaan dan organisaties, die gedeeltelijk (een liberale vakbond, het Davidsfonds) of geheel (de Vlaamse Volksbeweging, de vroegere Volksunie) gericht zijn op de ontwikkeling van politieke activiteiten. Het is hier dat het hele gamma van politieke en parapolitieke formaties dat zich aan weerszijden van een breuklijn opstelt, tevoorschijn komt: partijen, drukkingsgroepen, politiek gebonden media. In die vorm zijn breuklijnen het scherpst waarneembaar.

Zo ziet de tweebaansweg eruit waarlangs in ons land levensbeschouwing, taal en klasse politieke breuklijnen hebben verwekt. Stap voor

stap, laag na laag. In de drie gevallen – want er is een uitgesproken synchronisme in hun levensgang – loopt de incubatietijd tot omstreeks 1880. Het is de tijd waarin het weefsel ontstaat waarop identificatie en solidariteit met lotgenoten kunnen groeien. Tussen 1880 en 1925 doet zich in de politisering een ware sprong voor. Via de verzuiling worden levensbeschouwing en klasse voor defensieve en offensieve doeleinden ondergebracht in een netwerk van verenigingen. (Aan Vlaamse zijde gebeurt iets gelijkaardigs, maar dan in de marge van de zuilen.) De politieke partijen die zich daarop enten (een liberale, een socialistische, een katholieke en een Vlaams-nationale) zijn in het begin van de jaren twintig al voltooid. De periode 1925-1980 is er een van consolidatie en continuïteit. Decennialang zal de zojuist beschreven configuratie zich van generatie tot generatie bijna ongewijzigd voortplanten. Een wonder is dat, want zij overleefde verregaande verstedelijking en ontkerkelijking, de crash van 1929 en de crisis in de democratie, een wereldoorlog en een bezetting, de toekenning van het stemrecht aan de vrouwen, de troonsafstand van een koning, de opkomst van de verzorgingsstaat, het verlies van de kolonie, de roerige jaren zestig, de Europese eenmaking.

Depolitisering: van breuklijn naar craquelé

Alles wijst erop dat de vertrouwde breuklijnen vervagen. Twee mechanismen zijn daarvoor verantwoordelijk. Er is, ten eerste, een interne dynamiek aan het werk. De ontkerstening (en haar vrijzinnige pendant) verzwakt de levensbeschouwelijke tegenstellingen. Ook het sociaal-economisch spanningsveld is aangetast. Niet dat er nu geen ongelijkheid meer zou zijn op het stuk van inkomen, koopkracht, onderwijskansen, gezondheidszorg, kennis en vorming. Maar de kaarten liggen anders. In de arbeidersgroep staan oude solidariteitsbanden op de tocht. Wie nog een job heeft, verdedigt hardnekkig zijn deel in de beschikbare arbeid. Aan patronale zijde doet zich trouwens hetzelfde fenomeen voor: sterke ondernemingen laten zieke bedrijven in de steek. Met de komst van een eengemaakte Europa neemt ook de communautaire breuklijn, althans in haar Belgische gedaante, in kracht af. Het tweede mechanisme heeft alles te maken met de successen van de compromispolitiek die hier

gevoerd is. Elk pact bracht rust, gaf de strijdende groepen financiële zekerheid, verzachtte de politieke zeden, sleep de scherpste kanten van de tegenstellingen weg. Zo zijn de oorspronkelijke barsten in het politieke landschap ofwel beetje bij beetje dichtgeslibd, ofwel diepgaand van aanschijn veranderd.

In feite is hier het spiegelbeeld te zien van het proces van politisering. Gevoelens van saamenhorigheid eroderen. Solidariteit verzwakt. Het ideologische bindweefsel sterft af. Verenigingen verdwijnen of ondergaan een gedaantewisseling. Politieke partijen lijden ongewild aan magerzucht, versmelten geheel of gedeeltelijk met andere formaties of herscheppen grondig hun programma. De tweebaansweg wordt opnieuw gevolgd, maar nu in omgekeerde richting. Deze evolutie, schrijft Marc Hooghe, is er een van breuklijn naar craquelé. Dat ziet de bevolking uiteraard ook. Zeker nu de grenzen tussen partijen zo dun geworden zijn dat twintig, dertig politici met gemak de overstap naar de concurrentie hebben gezet.

Nieuwe breuklijnen?

De terminologische excursie loopt hier ten einde. Nu keert de vraag terug of in ons land recente processen van politisering geleid hebben tot een herverkaveling van samenleving en politiek. Voor wie weet hoe de oorspronkelijke breuklijnen in het verleden gevormd zijn is het antwoord duidelijk: wat Elchardus beschrijft is geen echte opvolger van de levensbeschouwelijke, sociaal-economische en communautaire tegenstellingen. Wat is het dan wel? Ik ga te rade bij mijn Nederlandse collega's. Ook bij de noorderburen is de jacht op jonge breuklijnen al een tijdje aan de gang. De speurneuzen van dienst hebben hun bevindingen gebundeld in het jaarboek 1997/1998 van het vaktijdschrift *Beleid en Maatschappij*. Neen, schrijven ze, na grondig onderzoek valt in Nederland van een nieuwe breuklijn niet veel te merken. Die conclusie heeft ook te maken met hun voorzichtig taalgebruik. Er zijn gradaties in wat mensen in politieke zin verdeelt. Als bevolkingsgroepen sterk van mening verschillen rond een of ander probleem, zoals immigratie, spreekt men best van een *politieke tegenstelling*. Draaien die meningsverschillen rond een coherente set van materies dan hebben we met een *politieke scheidslijn* te doen. Dat is wellicht de term die perfect van

toepassing is op wat Mark Elchardus als een nieuwe breuklijn presenteert. Je kan slechts van een *breuklijn* spreken, 'de zwaarste vorm van politieke splijting' zeggen de Nederlanders, als politiek én maatschappij in hun hele architectuur door een conflict getekend zijn.

Trouwens, kunnen er vandaag nog wel echte breuklijnen ontstaan? Biedt het ritme van het maatschappelijke leven wel de mogelijkheid om tegenstellingen te laten stollen in vaste, voor de komende decennia bedoelde gedaanten? Wij leven, zeggen nogal wat waarnemers, in het tijdvak van de wisselende, de vlottende vormen. Bewegingen ontstaan rond één enkel thema en verdwijnen met dat thema. Tijdelijke netwerken nemen de plaats in van voor de eeuwigheid bestemde organisaties. Kiezers pendelen tussen partijen. De politieke agenda verandert geregeld van samenstelling. Breuklijnen lijken wel vervangen door ondergronds gerommel dat op onverwachte momenten en plaatsen voor conflicten zorgt.

De confrontatie met conflicten waarvoor geen vertrouwde en betrouwbare scenario's bestaan, brengt de politici in opperste verwarring. Bovendien wordt de relatie met de burger er niet gemakkelijker op. Tot voor kort was elke Belg, politiek gezien, een driedimensioneel wezen. Hij of zij vertoonde drie raakpunten met de politiek: een levensbeschouwelijk, een sociaal-economisch en een communautair. Dat betekent dat een individu ook op elk van die dimensies kon aangesproken worden, bijvoorbeeld als katholiek in de discussies over abortus, als bediende in een sociaal conflict, als Vlaming in de kwestie Leuven. Compromissen waren langs dezelfde wegen vrij gemakkelijk te verdedigen en te verkopen. Maar wat gebeurt er als deze types van politieke identificatie verzwakken? Als mensen zich gaan opstellen als slachtoffer van een falende justitie, als ontevreden klant van een overheidsbedrijf, als gefrustreerde belastingsbetaler, als ontgoochelde kiezer? Hoe moet het contact dan verlopen? Via actiegroepen die dikwijls een vluchtig bestaan kennen? Langs de omweg van een witte of bruine partij? Langs brieven aan een minister? Langs boodschappen op de website van de regering? Voor de politici is het vaker dan voorheen navigeren in de mist.

De conflicten zijn wél gedeeltelijk van richting veranderd
Meer dan honderd jaar lang ging het in de Belgische politiek hoofd-

zakelijk om het bedwingen van conflicten *binnen de bevolking*. De eeuwige rivalen (katholieken en vrijzinnigen, Vlamingen en Fransen, vakbonden en patroons) zijn hier al enkele keren geportretteerd. Hun geruzie om macht, om overheidsgeld, om jobs kleurde de hele politieke agenda. De jarenlange zoektocht naar binnenlandse vrede heeft het politieke systeem in zijn vorm, cultuur en bemanning sterk getekend. De besluitvorming was gericht op consensus, de cultuur op arrangeren en marchanderen, de rekrutering op wie kon onderhandelen en verzoenen.

Er is verandering op til. De conflicten zijn gedeeltelijk van richting verschoven. Het risico van grote en kleine oorlogen tussen bevolkingsgroepen is, mede dankzij de vruchten van de pacificatiepolitiek, sterk afgenomen. Tegelijkertijd duiken er steeds vaker problemen op die iedereen treffen. Voorbeelden daarvan zijn de milieuvervuiling en de internationale criminaliteit. Als gevolg daarvan keren de burgers zich minder tegen elkaar en meer tegen de politieke klasse die ze verantwoordelijk achten voor wat er misgaat. Er zijn nu frequenter botsingen *tussen burgers en politici*. Deze strijd neemt de gedaante aan van wederzijdse beschuldigingen, een vertrouwenscrisis, protestgedrag bij verkiezingen. De nieuwe vijandschap is er een tussen burger en overheid, schreef Guy Verhofstadt enkele jaren geleden. Dat schept problemen. De beroepspoliticus zit met een instrumentarium, een cultuur en een stijl die gemaakt zijn om levensbeschouwelijke, sociaal-economische en communautaire kwesties te verwerken. Niet dat dit nutteloos geworden is. Maar de bruikbaarheid ervan in de omgang met de van richting gewijzigde conflicten is beperkt.

Zeker zo belangrijk is een tweede ontwikkeling: de toename van de grensgevechten tussen parlement, regering en rechterlijke macht. Meer dan vroeger heeft de politieke agenda te maken met conflicten die zich *binnen de overheid* afspelen. Dat is nieuw en vergt wat toelichting. Over de relaties tussen de volksvertegenwoordiging, de ministers en de rechters hebben generaties juristen honderden boeken geschreven. Hun evangelist is Charles-Louis Montesquieu. De grondwet is hun bijbel. De traktaten die zij schrijven ogen geleerd en worden gedragen door grote ernst. Sociologen zijn veel onerbiediger in hun benadering. Zij bekijken de driehoeksverhou-

ding tussen parlamentslid, minister en magistraat als een monopolyspel. De drie machten hebben in de loop van de tijd posities op het bord verworven. Sommige pleinen, straten en huizen zijn aan elk van de deelnemers toegewezen. Spelregels, deels neergeschreven in de grondwet en deels ongeschreven, bepalen het gedrag van eenieder die rond het bord zit. In beginsel kunnen de rechten en plichten slechts in subtiele ruiloperaties van eigenaar veranderen. Maar het spel stukt al een tijdje. Regering, parlement en rechterlijk korps zijn bezig met het eenzijdig herschrijven van de *rules of the game*, met soms hevige territoriumtwisten als gevolg. Het parlement is in deze operatie de grote verliezer. Het moet noodgedwongen steeds meer terrein afstaan aan de regering. Soms, als de volksvertegenwoordiging te traag is in het aanpassen van wetten, zijn het rechterlijke uitspraken die de regels van het maatschappelijk verkeer vastleggen. De magistratuur ontpopt zich dan de facto tot plaatsvervangend wetgever. In arresten van de Raad van State wordt de regering berispt omdat ministers slordig omspringen met de regels van behoorlijk bestuur. De magistraten van hun kant beschuldigen de politici van invasies op het domein van de rechterlijke macht, zoals bij de eerste aanpassing van de genocidewet. Tegelijkertijd zorgt een vierde groep, de journalisten, voor aanzienlijke complicaties. Zij geven parlamentsleden, ministers en rechters met plezier de pen, de micro en de camera en versterken daardoor de conflicten tussen de drie machten.

3. Politiek in de overgang

Is dit nu echt het einde van de pacificatiepolitiek, zoals Jean-Luc Dehaene schrijft? Zijn de draaiboeken, waarmee generaties politici hebben gewerkt, helemaal versleten? Twijfelen is toegestaan. Het is zeker niet de eerste keer dat het systeem wankelt. Van 1945 tot 1958, tijdens de koningskwestie en in de schoolstrijd, was polarisatie en niet compromisvorming de regel. Wie zou toen gedacht hebben dat nadien een periode van dertig jaar consensuspolitiek zou volgen?

Toch liggen de kaarten nu anders

De spelregels van de pacificatiepolitiek zijn ontworpen om explo-

sieve conflicten te bedwingen. Het heeft gewerkt, vooral omdat een stel gelukkige omstandigheden de zoektocht naar consensus vergemakkelijkte. Vandaag is het gevaar dat de drie traditionele breuklijnen veroorzaken verminderd. Daardoor is ook de bestaansreden van de bedrijfscultuur die de Belgische politiek zo lang getekend heeft verzwakt. Bovendien is de context waarin het zoeken naar compromissen verliep niet meer zo gunstig. Economische groei ontbreekt, de bevolking heeft haar volgzaamheid afgeworpen, het heilzame machtsevenwicht tussen Vlaamse christen-democraten en Waalse socialisten is vermoedelijk geschiedenis. Komt daarbij dat een van de belangrijkste pijlers waarop het stelsel kon rusten, het eedverbond tussen allerlei machtsgroepen, aan erosie onderhevig is: de *modus vivendi* die parlement, regering, magistratuur en pers aan elkaar en aan het consensusmodel bond staat immers onder zware druk. Territoriumtwisten zijn in de plaats gekomen van respect voor ieders positie in de productie van kleine en grote pakten. Met de verbrokkeling van de zuilen is ook die vitale component van het systeem ondermijnd. De politieke partijen zelf zijn, nu ze gegrepen zijn door een intense vernieuwingsdrang, allesbehalve de rustige partners die je in de jacht naar consensus nodig hebt.

De vraag is natuurlijk waar en hoe de slijtage van de pacificatie-politiek tot uiting komt.

1. Een van de opmerkelijkste symptomen heeft met de aanpak van de schuldenberg te maken. Budgettaire sanering betekende de facto dat een cruciale spelregel in de verdrukking kwam. Bij de verdeling van overheidsgoederen (kredieten, subsidies, jobs) gold voorheen dat geen enkele belangengroep van betekenis verlies mocht lijden. Meestal werd het aan de vertegenwoordigers van de zuilen en aan de sociale partners overgelaten om in onderling overleg de weegschaal zo te ijken dat iedereen er beter van werd. Dat kan nu niet meer. Ik citeer Dehaene: 'Het herstelbeleid luidde meteen het einde van de overlegdemocratie in. Er moesten immers keuzes worden gemaakt, prioriteiten gesteld, verworven rechten in vraag gesteld. De politiek stond er plots alleen voor.' Nu gaat het om de verdeling van de lasten, niet van de lusten. Die

omschakeling kon niet zonder een aanpassing van de politieke scenario's.

2. Ook aan het regeren met wederzijdse toestemming is gesleuteld. Het cordon sanitaire dat het Vlaams Blok ver weg houdt van de politieke besluitvorming is een deviatie van wat decennialang een gouden regel was. Geen enkele partij van betekenis mocht bij de fabricage van compromissen uitgesloten worden. De Volksunie, bijvoorbeeld, was al in 1969 – nog geen vier jaar na haar electorale doorbraak – een volwaardige deelnemer in de officiële besprekingen over de staatshervorming. In 1977 is de partij in de nationale regering opgenomen. Het FDF en het Rassemblement Wallon kregen identieke kansen. De regionale partijen hadden weliswaar geen ondemocratisch programma, maar werden ze toen toch ook niet gezien als een reële bedreiging voor allerlei machtsevenwichten? Met de vorming van paarse regeringen is wellicht nog een afwijking in de maak. De kans bestaat dat de christen-democratie, toch nog steeds een speler van formaat, voor langere tijd van het veld is gestuurd. Ook de recent ingevoerde kiesdrempel van 5 procent is een breuk met het verleden. De maatregel veroorzaakte de bruuske verdwijning van de groenen uit het federale parlement. Dat staat in schril contrast met de behandeling, vijftientwintig jaar geleden, van veel kleinere partijen zoals het Rassemblement Wallon en het FDF.

3. Het pleidooi voor een burgerdemocratie, in gang gelopen in de manifesten van Guy Verhofstadt, betekent ook een breuk met het verleden. Referendums, afschaffing van de lijststem, rechtstreekse verkiezing van de premier reduceren het gewicht van politieke partijen en van gevestigde belangengroepen – de sleutelfiguren in de pacificatiepolitiek. Het verst gaat het voorstel om bij verkiezingen het principe van de evenredige vertegenwoordiging in te ruilen voor het meerderheidsstelsel. Nu worden in elke kieskring de zetels over soms drie, soms meer formaties verdeeld. Zo komen er zeer vele partijen in het parlement en is de vorming van coalitieregeringen en van allerlei compromissen onvermijdelijk. Invoering van het meerderheidsstelsel zou betekenen dat, zoals in Groot-Brittannië, in elk kiesdistrict de kandidaat met de meeste stemmen verkozen

wordt. Er ontstaat dan een parlement waarin twee, hoogstens drie formaties zitten. Homogene regeringen die een programma compromisloos doorvoeren, behoren op dat moment tot de mogelijkheden. Dat zou de pacificatiepolitiek in zijn hart raken. Uiteraard gaat het nog maar om voorstellen. Maar dat zij door een grote partij zo vrank en vrij in het debat werden gebracht is een teken aan de wand.

4. Wel in uitvoering, zij het alleen in het Vlaamse gewest, is het in het vorig hoofdstuk besproken plan om het cultuurpact veel van zijn reikwijdte te ontnemen. Daarmee wordt bewust afstand genomen van een van de opmerkelijkste producten van het consensus-model.

5. Ook in felle tegenstelling met vroeger is de praktijk van de open debatcultuur in de eerste regering-Verhofstadt. De pacificatiepolitiek was gebouwd op discretie, zelfs op een hoge graad van beslotenheid en geheimhouding. Dat vele compromissen verwekt zijn in goed af te schermen kastelen is daar niet vreemd aan. Nu mag het anders, tot in de regering toe. Maar kan het anders, nu de journalisten de politici continu op de lippen zitten?

En toch

Op de nieuwe openheid is er wel één grote uitzondering: zij speelt niet of nauwelijks in communautaire dossiers. Die vaststelling brengt een nuance in het vertoog over de mogelijke teloorgang van de pacificatiepolitiek. Het lijkt wel of de oude bedrijfscultuur veel langer standhoudt daar waar het samenleven van de gewesten problemen schept. Het is ook de enige politieke ruimte waar de gewapende vrede, het wederzijdse wantrouwen en de grendelprocedures inclus, verder leeft. Verwonderlijk is dat niet. Deze materie heeft nog steeds een zeker conflictgehalte. Er is, wil men de federale staat stabiliteit geven, nauwelijks een alternatief voor een politieke besluitvorming waarin overleg, dialoog, consensus en compromisvorming domineren. Alleen het regeren met wederzijdse toestemming kan de huwelijksband tussen de gewesten beveiligen. Bovendien leent het conflict zich tamelijk goed tot een toepassing van

nog een fundamentele spelregel, namelijk verregaande decentralisatie van het beleid in delicate kwesties. Dat is het waar het bij de regionalisering van domeinen om gaat.

4. Een hybride toestand

De Belgische politiek weifelt tussen oud en nieuw. Het verleden is nog prominent aanwezig. De politieke cultuur blijft getekend door wat driekwarteeuw pacificatiepolitiek aan gewoonten, automatismen en zekerheden heeft verwekt. Dat is goed voelbaar in communautaire kwesties. Daar blijft de aloude traditie van schikken en plooiën grotendeels intact. Tussen eind 1999 en de lente van 2001 zijn nog diverse pacten gefabriceerd (Sint-Elooi, Hermes, Lambermont I tot III, Lombard). Verrassend genoeg, gezien de budgettaire contraintes, is hier opnieuw de klassieke truc met de open portefeuille toegepast. Ook de techniek van de rondetafelconferenties blijft populair. Er was eind 1999 de Conferentie voor de Staatshervorming (COSTA) en in het regeerakkoord van Verhofstadt II is er sprake van een Forum dat het resterende contentieux uitgebreid zal bespreken. Op een heel ander vlak is er, in de nasleep van de Dutroux-affaire, het Octopus-akkoord (mei 1998). Dat is het product van de besprekingen tussen coalitiepartners én oppositie over de hervorming van justitie. (Het is de eerste keer dat het consensusmodel gemobiliseerd is om een conflict niet binnen de bevolking maar tussen politici en burgers te bedwingen. In die zin wijkt het Octopuspact af van alle voorgaande. Hier vloeien oud en nieuw al samen.) Het gaat niet alleen om het overleven van de gewoonten. Ook een deel van het bouwwerk waarin en waarmee de politieke besluitvorming in het verleden vorm kreeg is overeind gebleven. De zuilen zijn niet helemaal verdwenen. De bevoorrechte gesprekspartners van de overheid hebben nog altijd spreekrecht. (Het is opvallend hoe bij de intrede van de liberalen in de regeringen, in 1999, de liberale vakbond plots weer wat zitjes in beheersinstellingen kreeg toegeschoven.)

Tegelijkertijd is er slijtage zichtbaar. Twee vitale onderdelen van de Belgische politiek staan onder druk: de verzuiling, een type van vervlechting van samenleving en politiek, en het consensusmodel,

een vorm van conflictbeheersing. Dat weegt zwaar op het prestatievermogen van de politieke instellingen en hun bemanning. Het veroorzaakt ook onrust in de bevolking. Het is wachten op een synthese tussen oud en nieuw. Hoe die er kan uitzien is voor elke waarnemer grotendeels onbekend terrein. Ik beperkt me tot enkele proefboringen.

Vernieuwbouw

In elke maatschappij ontstaan er banden tussen gezin, buurt, stad, onderneming en, aan de andere zijde van het spectrum, de instanties die het politieke systeem vormen. Deze relaties kunnen voor langere tijd een min of meer vaste vorm krijgen. Maar nu en dan is vernieuwbouw nodig. Van vier ontwikkelingen kan verwacht worden dat zij nieuwe elementen voor die operatie zullen leveren.

1. In het boek *Het maatschappelijk middenveld in Vlaanderen* staat te lezen dat iets meer dan de helft van de Vlamingen lid is van minstens één vereniging of organisatie. Vaak zijn zij juist langs die weg met de lokale of de nationale politiek verbonden. Voor hen en voor alle anderen creëert identificatie met een partij, een mandataris of een drukkingsgroep uiteraard ook een band met de politiek. Nieuw lijkt te zijn dat verenigingen die in meerdere lagen van de bevolking rekruteren (vakbonden, sociaal-culturele organisaties) terrein verliezen ten voordele van organisaties die een homogene, meestal hooggeschoolde, aanhang aantrekken. Deze laatste zitten vooral in de sector van de zogeheten postmaterialistische bewegingen (milieu- en natuurverenigingen, vredes- en derdewereldbewegingen). Er ontstaan, met andere woorden, zogeheten levensstijlenclaves. Het bindweefsel, zegt het boek, is niet langer een ideologie of een overtuiging die mensen uit verschillende lagen en klassen kan verenigen. Het gaat veeleer om een set van gevoeligheden die op een bepaald moment verenigingsleven meebrengt. Via dergelijke organisaties groeit een ander type van verbanden met de politiek.

2. Daarnaast is er het vermoeden dat ontwikkelingen in de media groepsvorming van een geheel nieuwe aard kunnen veroorzaken. Zenders streven er meer en meer naar om kijkers en luisteraars bij

allerlei gelegenheden samen te brengen. Acties als 'Levenslijn' van VTM of 'Kom op tegen kanker' van de VRT, ontmoetingen met de acteurs van 'Thuis' en van 'Familie', stickers op de wagen, themacafés rond een zender scheppen een band en bieden een forum voor identificatie. Men zou ze virtuele groepen kunnen noemen. Misschien zijn ze levensstijlenclaves in een andere gedaante. Deze groepsvorming schept niet altijd een directe band met de politiek. Maar het kan, bijvoorbeeld als politici een rol gaan spelen in door de zenders gesponsorde fondsenwerving of als een actie uitloopt op eisen en voorstellen aan het adres van de overheid. (Boutadegevijs zou men kunnen zeggen dat de maatschappelijke bedrading die de zuilen vormden nu gedeeltelijk vervangen wordt door de tv-bekabeling van Vlaanderen.)

3. Problematischer, want nauwelijks in kaart gebracht, zijn de verbanden die tot stand komen tijdens onverwachte, emotiegestuurde en daarom ook vluchtige vormen van massale mobilisatie. Voorbeelden zijn de erupties, hier en in andere landen, van samenhorigheidsgevoelen bij de dood van koning Boudewijn en van prinses Diana, tijdens de Witte Mars op 20 oktober 1996, naar aanleiding van de ETA-moorden op Spaanse politici. De media oefenen hierbij nogal wat invloed uit. De politieke dimensie van deze gebeurtenissen is onmiskenbaar. Alleen weten we niet of hier sprake is van een blijvend gegeven.

4. Een vierde evolutie, die overigens al ter sprake kwam, ligt in de pleidooien voor een directe democratie. Hier is het de bedoeling de burger als individu en rechtstreeks te verbinden met zij die de politiek bemannen. Het is een alternatief dat hier en daar al in de steigers staat. In *De politiek voorbij* is aan dit project uitvoerig aandacht besteed. Voor- en nadelen zijn daar besproken.

Regeren in de ongekende samenleving

Kenmerkend voor de meeste van deze innovaties is dat zij een hoge graad van onvoorspelbaarheid bezitten. Dat is het gevolg van hun relatieve onzichtbaarheid (de virtuele groepen), vluchtigheid (de erupties van samenhorigheid), grilligheid (de individuen in de

directe democratie) en mistigheid (de Witte Mars). Er kan dan al een zekere vervlechting tussen samenleving en politiek ontstaan, maar het werk van de politici wordt er allesbehalve gemakkelijker door. De signalen die op hen afkomen zijn vaag, soms ronduit tegenstrijdig. Een manifestatie als de Witte Mars levert cryptogrammen af. Iedere politicus heeft zo zijn eigen lezing van wat in deze betoging aan de orde was. Dat ligt ver van de netjes geformuleerde claims waarmee de vakbonden of de Boerenbond naar de ambts-woning van de premier trekken. Waar zijn de gemandateerde woordvoerders? Hoe dient hier de kwestie van de representativiteit geregeld te worden?

Deze onvoorspelbaarheid leidt tot merkwaardige veranderingen in de samenstelling van het politiek personeel. In boutadevorm uitgedrukt: loodgieters zijn out, 'weermannen' die dankzij hun emotionele intelligentie aanvoelen wat er in de bevolking omgaat zijn in. Tegelijkertijd groeit het belang van zij die de cryptogrammen kunnen ontcijferen, van de spindoctors en de opinieleiders dus. Zij zijn nu vaak het kompas waarop de politici gewild of ongewild gaan varen.

Alternatieve scenario's?

De spelregels van de pacificatiepolitiek lieten toe om met behulp van aantrekkelijke compromissen gevaarlijke of moeilijke beleidsknopen te ontwarren. Dat scenario staat onder druk. Al enkele jaren is een alternatief in opbouw. Meer en meer gebruiken leidinggevende politici het buitenland als hefboom. Europa is reeds enkele malen als forceps aangewend. Premier Jean-Luc Dehaene heeft de Maastrichtnorm aangegrepen om de binnenlandse blokkeringen te neutraliseren. Maar ook de richtlijnen en rapporten van het Internationaal Muntfonds, van de OESO, van de Wereldbank, van de Wereldhandelsorganisatie lenen zich tot dergelijke operaties. Het gaat daarbij niet eens om drogredenen. De realiteit is nu eenmaal zo dat de supranationale dimensie in de politiek voortdurend aan betekenis en belang wint. Daarover gaat het volgende hoofdstuk.

Samenleven op groot formaat

De World Business Council for Sustainable Development is een denktank die British Petroleum, General Motors, IBM Europe, Monsanto, Procter & Gamble, Philips Electronics, Shell International en vele andere multinationals adviseert. De Council waagde zich enige tijd geleden op het pad van de science fiction en publiceerde *Global Scenarios 2000-2050* (Londen, 1997), een studie over hoe de sturing van de samenleving in de toekomst kan verlopen. Het resultaat van maanden gepeins ligt vervat in de presentatie van drie scenario's, alle gedoopt onder een attractieve naam. Nummer één heet *FROG!*, afkorting van de kreet die in deze prognose als motor dient: *First Raise Our Growth!* Voor de denktank is dit het doemscenario. Onbeheerste groei, onvoorwaardelijk vertrouwen in de weldaden van de technologie en van de markt leiden onweerstaanbaar tot een zo hoge graad van ongelijkheid, onrust en milieubederf dat de blauwe planeet in 2050 op sterven na dood kan zijn. De commentaar bij de twee andere scenario's klinkt minder zorgelijk. In het geval van *GEOpolity* ligt het zwaartepunt bij nationale en transnationale regeringen. Die verjongen zich, renoveren en herstellen zo hun slagkracht. Ze werken in nauwe alliantie met de markt, maar het zijn zij die de samenleving sturen. De voorkeur van de VM, de Verenigde Multinationals, gaat evenwel naar een derde scenario *Jazz*, een wereld waarin regeringen, bedrijfsleven en allerlei niet-gouvernementele organisaties zich als gelijkwaardige partners gedragen – zich als gelijkwaardige partners moeten gedragen omdat ze elk op zich zullen mislukken.

Het probleem dat de World Business Council aansnijdt is eeuwenoud: de plaats in de samenleving van haar drie belangrijkste bouwheren – de staat, de markt en de ‘civiele maatschappij’.¹ Het gaat, in andere woorden, om de ruimte die de politiek en de economie in de wereld mogen innemen. Rond die kwestie ontstaan voortdurend conflicten. Alle grote ismen hebben ermee te maken: socialisme, liberalisme, personalisme. Hoe de verkaveling van de samenleving uiteindelijk vorm krijgt varieert van land tot land, van regio tot regio. Tot in 1989 was de wereld netjes opgedeeld in twee gebieden: een met landen waar de staat absolute voorrang kreeg en een waar de markt een hoogst belangrijke rol speelde. Ondertussen heeft de geschiedenis van het communisme aangetoond dat een monopolie van de staat fataal afloopt. Van de alleenheerschappij van de markt is al langere tijd geweten dat zij onvermijdelijk tot ontsporingen leidt. (Al zijn sommigen vandaag doof en blind voor die les uit het verleden.) Zo is het besef gegroeid dat een mix van staat én markt én civiele sector nodig is want elk van de drie componenten is drager van een unieke maatschappelijke opdracht.

Elke samenleving is ononderbroken in ontwikkeling. Er is bijgevolg ook altijd druk op wat ik daarnet de verkaveling van de maatschappij noemde. Daarover juist ging het hele tweede deel van *De politiek voorbij*. Meestal volstaan relatief kleine aanpassingen. Maar er zijn momenten waarop veel diepgaander revisies optreden. In Oost- en Centraal-Europa nam die operatie na 1989 de vorm van een ware omwenteling aan. In West-Europa ging en gaat het meer om een slingerbeweging. In de jaren dertig van vorige eeuw en bij de opbouw van de verzorgingsstaat was er opmerkelijke terreinwinst voor de staat en van wat wij in Vlaanderen het middenveld noemen. Vanaf de jaren zeventig rukt het marktdenken op, wordt de staat ontvet en is er felle kritiek op de organisaties die de civiele

¹ Er is geen adequate label voor die derde sector voorhanden. De Vlaamse gewoonte om van het middenveld te spreken voldoet niet. In die notie valt het licht uitsluitend op organisaties en verenigingen. Dan ontbreken belangrijke componenten van de ‘civiele maatschappij’ zoals gezinnen, vriendengroepen, wijken. Daarom mijn keuze voor de wat letterlijke vertaling van *société civile* en *civil society* om alles wat buiten de staat en de markt valt een naam te geven.

maatschappij vertegenwoordigen. Vanuit democratisch oogpunt gezien zijn zulke schommelingen perfect verdedigbaar, tenminste als er een ruim publiek debat aan voorafgaat. Maar vaak komen de grensoverschrijdingen op een sluipende wijze. Een voorbeeld daarvan, besproken in *De politiek voorbij*, ligt in het verschijnsel van wat mijn Amerikaanse collega's '*private governments*' noemen. Multinationals en consortiums van banken ontwikkelen steeds vaker activiteiten die in principe de staat toekomen. De rechtspraak 'in eigen huis' is daar een illustratie van. Dat kan gaan van het aanleggen van 'gerechtelijke' dossiers over werknemers en klanten tot het eigenmachtig berechten van bedrijfsdelicten. Zij werken ook met particuliere diplomatieke kanalen. En gaan zeer ver in de politio-nale bescherming van hun veiligheid: de bedrijfspolities groeien sneller in omvang dan de korpsen die onder het gezag van de politie overheid staan.

1. Schaalvergroting

Tot voor kort speelde de plaatsbepaling van politiek, economie en de privé-werelden zich bijna uitsluitend af binnen nationale grenzen. Daar lag de natuurlijke biotoop van de staat, de markt en de civiele maatschappij. Globalisering, een drastische wijziging in de schaal waarop samenlevingen vorm krijgen, brengt daar nu geleidelijk verandering in. In *De politiek voorbij* is daaraan een korte passage gewijd: 'Het nationale kader, de bedding waarin de politiek geruime tijd besloten lag, verzwakt. Maatschappelijke problemen en de apparatuur die voor hun behandeling nodig is, zijn vaker dan in het verleden grensoverschrijdend. Het is een ontwikkeling die nauw verbonden is met de schaalvergroting in de belendende percelen. Economie, communicatie, cultuur en wetenschappelijk onderzoek hebben de wereld als adres.'

Over hoe diepgaand die ontwikkeling precies is bestaat grote onenigheid. Voor sommigen is globalisering helemaal geen nieuw verschijnsel. Er zijn in de geschiedenis van de mensheid, zeggen zij, al meermalen momenten geweest waarop de wereld als het ware één werd. De anderen geloven dat wat nu gebeurt toch uniek is, vooral door de snelheid en de reikwijdte die de expansie aanneemt.

Voor de uitwerking van die stelling leun ik op de schouders van twee Britse sociologen, Robin Cohen en Paul Kennedy. Hun boek *Global sociology* (Londen, 2000) is mijn gids. Globalisering, schrijven zij, loopt over twee sporen. Het verschijnsel heeft een subjectieve dimensie, iets wat zich afspeelt in het hoofd en in het hart van de mensen. Het is een kwestie van perceptie, van aanvoelen dat de horizon terugwijkt. Dat komt straks ter sprake. Daarnaast zijn er de objectieve, vooral door de technologie veroorzaakte, veranderingen. Ik bespreek er een viertal.

Objectieve veranderingen

1. Er is wat sociologen 'de verdichting van de wereld' noemen. De fysieke afstand tussen mensen, volkeren, culturen krimpt. Dat is het product van de nieuwe transportmiddelen. Reizen gaat sneller, is goedkoper, is veiliger. De hele wereld ligt binnen het bereik van velen. De televisie is een vorm van reizen die voor een nog veel grotere groep van mensen toegankelijk is. Het brengt de wereld dagelijks in de huiskamer binnen. Dit medium maakt het bovendien mogelijk dat honderden miljoenen individuen gelijktijdig een politieke gebeurtenis of een cultureel evenement meemaken. Het world wide web is verdichting in een weer andere gestalte. Wie wil kan waar hij zich ook bevindt het nieuws lezen, beluisteren of bekijken zoals het gebracht wordt in Europese, Amerikaanse, Aziatische of Afrikaanse landen. En dat even snel als wie daar woont.

2. De culturele kant van de globalisering is een cocktail van ingrediënten. Modetrends, muziekgenres, culinaire gewoontes, politieke gedachten, religieuze opvattingen en rituelen pendelen heen en weer tussen landen en continenten. Soms gaat het om eenrichtingsverkeer, als Westerse en vooral Amerikaanse cultuurelementen de rest van de wereld infiltreren en domineren. Maar geregeld loopt het traject ook van Oost naar West en van Zuid naar Noord. Ook hier is de televisie het krachtigste instrument.

3. Er duiken ook steeds vaker problemen op die de mensheid als geheel kunnen treffen. Voorbeelden daarvan zijn de milieuvervuiling, de internationale criminaliteit, het terrorisme, epidemies. Een

ziekte als Sars stoort zich niet aan grenzen en maakt in twee, drie weken slachtoffers in alle werelddelen.

4. Transnationale organisaties zijn tegelijkertijd motor en product van de globalisering. Zij verschijnen in allerlei gedaanten en formaten. Men schat het aantal internationale politieke organisaties (igo's) op zo'n duizend. Het Europees parlement, de VN, de Wereldbank, het IMF, de Nato zijn de bekendste. Multinationals bemanen de markt. Grensoverschrijdende ngo's nemen razendsnel in aantal toe. Zij vormen de civiele dimensie van de globalisering. En er zijn, in de schaduw van dat alles, de ico's, de internationale criminele organisaties.

Het is zo, geen van deze vier trends op zich is nieuw. Zij laten ook hele bevolkingsgroepen in Afrika, Azië en Latijns-Amerika onaangeroerd. Maar niemand kan ontkennen dat zij zich veel sneller en met veel meer impact voordoen dan voorheen. Het huis is niet af. Maar de ruwbouw staat er bijna.

Wereldburgers?

Het tempo op het tweede spoor van de globalisering ligt stukken lager. Of veel mensen hun denken over de samenleving al een mondiale dimensie geven is twijfelachtig. Dat is niet verwonderlijk. Lange tijd trokken in ons land de parochie, het dorp en de streek de grenzen waarbinnen de meeste Belgen leefden en dachten. Slechts zeer geleidelijk is de horizon verruimd. De uitbreiding van het stemrecht, de invoering van de dienstplicht, de moderne vervoermiddelen en de nieuwe media hebben daarvoor gezorgd. De komst van de Europese Unie sloopte weer andere grenzen, al is de identificatie met deze sociale, politieke en economische ruimte nog uitermate gebrekkig. Hoe zouden mensen zich dan nu al als wereldburgers kunnen voelen?

Niettemin ontbreken de tekenen van zo'n evolutie niet helemaal. Dat 'misdaden tegen de menselijkheid' en 'universele rechten van de mens' staande uitdrukkingen zijn geworden is veelzeggend. Dat doet vermoeden dat over alle nationale, etnische, religieuze verscheidenheid heen gedacht wordt in termen van een wereldge-

meenschap. Hoe verspreid dat besef is weten we niet, maar hier en daar lijkt het toch al verankerd in de geesten. De milieurisico's die we met zijn allen lopen leiden naar een soortgelijke ontwikkeling: het aanvoelen dat de blauwe planeet ons gemeenschappelijk tehuis is. En dan is er, zeker in het rijke Noorden, het effect van de immigratie. Vermoedelijk is de multiculturele realiteit die eruit voortvloeit momenteel meer bron van angst dan van tevredenheid, maar ze werkt hoe dan ook in op het bewustzijn. Ook zo dringt de wereld in ons denken binnen.

Anders gaan verkavelen

De schaalvergroting die onze samenleving ondergaat verwekt ingrijpende vragen over de plaats van de politiek en de economie. Is pure transplantatie van de bestaande, in het nationale kader ontworpen mix van staat, markt en civiele maatschappij mogelijk en wenselijk? En welke combinatie gaat zich dan doorzetten? De Amerikaanse? De Europese? Wat zal de rol nog zijn van de nationale staat? Adequate antwoorden heb ik niet. Ik voer alleen enkele verkenningen uit. Ze bestrijken twee gebieden. Eerst is er een korte exploratie van het expanderend domein van de organisaties die op het internationale vlak de civiele maatschappij vertegenwoordigen. Dan komt er een beknopt overzicht van wat er in de sociologie te rapen valt over de toekomst van de nationale staat in een transnationaal kader.

2. De vierde speler

Elke civiele maatschappij valt uiteen in twee werelden. Gezinnen en buurten behoren tot wat men de informele sector kan noemen. Dat is samenleven in microformaat. Daarnaast is er de wereld waarin mensen op een meer gezamenlijke en formele wijze verbanden scheppen. De bedoelingen daarvan variëren. Soms gaat het louter om ontspanning. Maar in vele gevallen is het de uitdrukkelijke intentie om langs de weg van de organisatie een brug te slaan naar de markt en/of de staat. De Bond Beter Leefmilieu, de Verbruikersunie, het ACV zijn uitingen van dat tweede gezicht van de civiele maatschappij. Wie gebruik maakt van de uitdrukking 'een brug slaan naar' geeft tegelijkertijd aan dat die organisaties tweeslachtig

ge wezens zijn. Ze behoren tot de civiele maatschappij, maar staan er ook gedeeltelijk los van. Anders kunnen zij onmogelijk de schakel zijn tussen gezinnen en wijken aan de ene kant en de staat of de markt aan de andere kant. Daarom is 'middenveld' een bijzonder geslaagde naam voor het amalgaam van niet-gouvernementele, niet-marktgebonden organisaties. Het is in die zin dat de titel van deze paragraaf, de vierde speler, te begrijpen is.

Ook op het transnationale vlak zijn er organisaties die het individu verbinden met de economie en de politiek. Zij zijn de voorafbeelding van wat morgen een mondiaal middenveld kan worden. Ik bekijk nu hun verschijningsvormen, hun onmiskenbare groei in aantal en invloed, hun problemen, hun mankementen.

Van mungo's, dongo's, gongo's en ingo's

Internationale niet-gouvernementele organisaties zijn er in alle formaten en kleuren. Greenpeace, Amnesty International en Human Right Watch behoren tot de branche van de *mungo's*, multinationale ngo's waarvan men zegt dat zij de binnenste kring van die wereld vormen. Ze zijn in de ware betekenis van het woord niet gouvernementeel. Zij hebben in principe geen politieke instellingen als broodheer, aandeelhouder of schoonouder. Rond die kern cirkelen allerlei hybride organisaties. Eén soort heeft *dongo's* als roepnaam. Dat zijn ingo's die in het leven geroepen worden door grote donoren (de vluchtelingenorganisatie van de VN, bijvoorbeeld, of de Wereldbank). Meestal is het de bedoeling dat dongo's in onderaanneming projecten uitvoeren. *Gongo's* zijn de bastaards van de familie. Het zijn gouvernementele ngo's in camouflagepak. Ze zijn de lievelingen van autoritaire regimes. In Oost- en Centraal-Europa van voor 1989 kwamen ze in aanzienlijke aantallen voor. Maar zelfs de Verenigde Staten zijn niet vies om met dergelijke onderzeeërs te werken. In de rest van mijn verhaal komen de gongo's niet langer voor. Uiteraard niet, zij liggen veel te dicht bij de overheid. De anderen breng ik gemakshalve samen onder de naam *ingo's*, internationale ngo's.

Je kan het kind een naam geven. Je kan ook inzoomen op de karaktertrekken en zo tot een weer andere typologie komen. Eén mogelijkheid is kijken naar de accenten die de ingo's leggen. Alle zijn

ze actief op twee terreinen: dienstverlening en belangenbehartiging. Alleen verschillen ze vaak grondig in de mate waarin hun energie naar die domeinen gaat. Humanitaire ingo's zoals Artsen zonder Grenzen en Save the Children zijn hoofdzakelijk bezig met het lenigen van materiële noden. Bij Greenpeace en het World Wildlife Fund ligt de activiteit grotendeels op het gebied van het lobbyen. (Dat onderscheid blijft wel relatief. Artsen zonder Grenzen heeft ook willen wegen op de besluitvorming rond de creatie van een Permanent Internationaal Tribunaal. En valt de farmaceutische industrie aan wegens haar onwil om nieuwe geneesmiddelen tegen tropische ziekten te ontwikkelen.) Tussen beide types zitten ingo's die hun aandacht bewust verdelen. Oxfam, bijvoorbeeld, is een humanitaire ingo maar de organisatie is tegelijkertijd erg bedrijvig in het debat over de verlichting van de schulden van de arme landen.

Versillen zijn er uiteraard ook in de vorm en de omvang die ingo's aannemen. Er zijn de robuuste zoals Greenpeace, Amnesty International en Human Rights Watch. Of de middelgrote zoals Handicap International. En de vele kleintjes die vaak slechts in drie, vier landen actief zijn. Meer en meer ook bewegen zij zich als onderdelen van netwerken. Voortdurend ontstaan allianties, waarvan soms honderden ingo's deel uitmaken. Dat kan gebeuren ter gelegenheid van een conferentie van de Verenigde Naties, van de bijeenkomst van de G7, van een vergadering van de Wereldhandelsorganisatie, van het Wereld Sociaal Forum in Porto Alegre of van zijn rijkere economische broer in Davos. Of een thema zorgt voor bondgenootschappen. De strijd voor de oprichting van een Internationaal Strafhof is solo gevoerd door tientallen organisaties, maar tegelijkertijd is er een stevige coalitie van gelijkgezinden gevormd.

Onstuitbare opmars?

De cijfers over het aantal ingo's lopen uiteen. Een vrij betrouwbare telling is te vinden in het jaarlijkse *Yearbook of International Organizations*, uitgegeven door de in Brussel gevestigde Union of International Associations. Daarin was voor het jaar 2000 sprake van 26.000 ingo's. Over één zaak zijn alle tellers het wel roerend eens: de hoeveelheid ingo's is tussen 1975 en vandaag spectaculair

toegenomen. Een treffend bewijs van deze groei is te vinden in de verslagen van de grote VN-conferenties. De eerste in de rij (Teheran, 1968) ging over de mensenrechten. Slechts 53 ingo's waren present. Een kwarteeuw later (Wenen, 1993) woonden 593 ingo's de officiële debatten over mensenrechten bij. Het ngo-forum dat in de marge van deze bijeenkomst doorging, lokte tussen de 1400 en 1500 organisaties. Op de milieuconferentie van Stockholm (1972) liet de VN iets minder dan 300 ingo's toe. In Rio de Janeiro (1992) waren dat er al 1400. Het parallelle Forum trok 18.000 organisaties. Voor de eerste VN-conferentie over de positie van de vrouw (Mexico-stad, 1975) was er accreditatie voorzien voor 114 ingo's. Op een meer recente bijeenkomst (Peking, 1995) namen er 3000 aan de besprekingen deel. (In zekere zin herhaalt de geschiedenis zich. In het laatste kwartaal van de negentiende eeuw heeft zich een zelfde fenomeen voorgedaan, maar dan binnen de nationale grenzen. Het verschijnsel is beschreven in *De verzuiling voorbij*. In reactie op de schaalvergroting die de industrialisering meebracht ontstonden talloze verenigingen. Het was als het ware een explosie van organisatorische energie. Dat gebeurt nu opnieuw. Als vertrouwde banden verzwakken of hun nut geheel of gedeeltelijk verliezen schept men nieuwe kaders. Zo zitten mensen in elkaar.)

Er is voor de meeste van die organisaties ook opmerkelijke winst op het stuk van status en invloed. Hun positie in het Economisch en Sociaal Comité van de VN (Ecosoc) is aanzienlijk verbeterd. De aanwezigheid van ingo's in dit overlegorgaan is op korte tijd verdrievoudigd. Daarnaast spelen vele organisaties een actieve rol in de PrepComs, de vergaderingen die de lijnen voor de grote VN-conferenties uittekenen. Ook met nevenorganisaties van de VN en met de Wereldbank zijn min of meer vaste banden ontstaan. Langs al die wegen drukken ingo's meer dan vroeger hun stempel op de internationale agenda. Zeker zo belangrijk zijn de informele contacten met regeringen. In de campagne tegen het gebruik van persoonsmijnen hebben Physicians for Human Rights en hun bondgenoten front gevormd met de Canadese en de Noorse regeringen. Maar er is ook het directe effect op de publieke opinie, vaak nog versterkt door de tussenkomst van de media. Laat me twee dramatische gebeurtenissen vergelijken. Op 2 oktober 1968, tien dagen

voor de opening van de Olympische Spelen, doodde de politie in Mexico-stad meer dan driehonderd studenten. De Spelen gingen gewoon door en de moorden trokken nauwelijks rimpels in de internationale publieke opinie. De reactie was totaal anders bij de incidenten, eenentwintig jaar later, op het Tiananmenplein in Peking. Ondertussen waren wereldwijde mensenrechtenorganisaties actief geworden.

Groei komt niet vanzelf. Hij is het resultaat van krachten die zowel binnen als buiten de wereld van de ingo's aan het werk zijn.

1. Omdat politieke overheden vaak falen bij de aanpak van armoede, honger, milieuvervuiling, verwaarlozing van mensenrechten is in die domeinen een ernstig vacuüm ontstaan. Dat is niet alleen het geval in de Derde Wereld. Ook elders staan nationale en transnationale autoriteiten soms machteloos. Van ingo's wordt verwacht dat zij alternatief of aanvulling zullen zijn. Organisaties van de VN hebben een zeer groot deel van de humanitaire acties in noodgebieden in onderaanneming gegeven aan ingo's, een vorm van privatisering waar ik later nog op terugkom.

2. Vele maatschappelijke problemen zijn grensoverschrijdend. Dat vergt een aanpassing van de machinerie waarmee een samenleving die kwesties aangrijpt. Nationale vormen van civiele actie volstaan veelal niet. Ook in die zin komen ingo's aan een behoefte tegemoet.

3. Men schat het aantal gouvernementele organisaties van transnationale signatuur (igo's) op zo'n duizend. De VN is de bekendste. Maar ook deze wereld groeit. En elke nieuwe igo roept sparringpartners van niet-gouvernementele aard op. Internationale instanties zoeken gesprekspartners, beschikken over geld voor subcontractors en kijken meer en meer in de richting van de ingo's.

4. Sommige ingo's hebben een deskundigheid verworven die voor nationale en internationale overheden in feite incontournabel is. In de problematiek van de schuldvermindering maken de Wereldbank en het Internationaal Muntfonds graag gebruik van wat de

experts van Oxfam ter zake aan kennis en ervaring hebben verworven. Ingo's profiteren ook van het feit dat sommige van hun tenoren uitwijken naar de politiek. Bernard Kouchner, vroeger topman van Artsen zonder Grenzen, was minister in Frankrijk en speelde enige tijd geleden een cruciale rol in het bestuur van Kosovo. Zijn Belgische AZG-collega Reginald Moreels was bij ons staatssecretaris voor Ontwikkelingssamenwerking. Ook in Unicef, in de VN-Commissie voor de Vluchtelingen en in het Hoog Commissariaat voor de Mensenrechten zitten nogal wat personen die uit ingo-kringen komen.

5. Vele ingo's hebben strategieën ontwikkeld die hun rendement aanzienlijk verhogen. De omgang met sympathisanten en journalisten is nu vaak op zeer professionele wijze georganiseerd. En technieken van marketing ondersteunen de zoektocht naar grote en kleine donoren. Bovendien is een stevige ervaring met lobbyen opgebouwd. Ook netwerking staat hoog aangeschreven. Tijdelijke blokvorming is een van de gedaanten waarin die tactiek tot leven komt. Dit vergemakkelijkt de uitwisseling van informatie en vergroot het politiek vermogen van elk van de partners in het netwerk. Hoe rendabel dat is staat te lezen in een van de opmerkelijkste success stories, de strijd tegen de productie van persoonsmijnen. Zes ingo's, waaronder Human Rights Watch, zetten de actie samen in gang en wisten na verloop van tijd meer dan duizend organisaties uit ruim zestig landen in een alliantie bijeen te brengen. De campagne slaagde. De Nobelprijs voor de Vrede voor Jody Williams, boegbeeld van de operatie, was de kers op de taart.

6. Ook de nieuwe technologieën zijn voor vele ingo's een aantrekkelijke bondgenoot. Gisteren, in Oost- en Centraal-Europa, was de fax het godsgeschenk. Vandaag is internet dé snelweg voor de verspreiding van informatie en voor de rekrutering en de mobilisatie van medestanders. Bovendien zijn ingo-vijandige regimes niet of nauwelijks in staat om deze elektronische routes te controleren of te onderbreken. De beweging van de Zapatista's in Zuid-Mexico heeft gretig gebruikgemaakt van de mogelijkheden die het internet biedt. Een frontale botsing tussen de Britse groenen en multi-

national McDonald's levert een tweede illustratie. De fastfoodgigant probeerde in Londen de milieubeweging financieel te kraken door van twee van haar militanten enorme schadevergoedingen te eisen. Het werd de langstlopende rechtszaak in de Britse geschiedenis. McDonald's huurde een stel topadvocaten in. Maar Greenpeace wist via internet hopen politieke en wetenschappelijke bijstand te verzamelen. McDonald's boekte wat winst in het juridisch geding, maar liep schade op via weldoordachte aanvallen op een speciale website (www.McSpotlight.org). Schaalvergroting kleurt de meeste van deze digitale operaties. Zo is het ook verlopen in de zaak van de Zapatista's. Wat begon als een zoektocht naar support voor een groep indianen is uitgegroeid tot een massaal verzet tegen het neoliberalisme. Eind juli 1996 kwamen 3000 activisten uit 42 landen en 5 continenten in Chiapas (Mexico) samen om de strijd tegen dat neoliberalisme te organiseren. Tegelijkertijd startte de fabricage van een Intercontinental Network of Alternative Communication.

7. Recente wijzigingen in het geopolitieke klimaat leveren de ingo's nieuwe voordelen op. Zolang de Koude Oorlog voortduurde werden vele organisaties tegen heug en meug in een van de twee kampen geduwd. Dat veroorzaakte wederzijdse achterdocht, bemoeilijkte frontvorming en leidde vaak tot regelrechte obstructie door een van de grootmachten. Die tijd is nu voorbij.

Waar in ingo's innoveren

Vakbonden opereren al decennialang binnen de grenzen van de nationale staten. Zij hebben zich via allianties ook ontwikkeld op het transnationale vlak. In 1973 is het Europees Vakverbond opgericht (76 nationale vakbonden uit 35 landen). Het EVV is een erkende gesprekspartner van de Europese Unie en de Raad van Europa. Relaties met de OESO lopen langs het Trade Union Advisory Committee (55 nationale vakbonden uit 29 OESO landen). In een nog ruimer verband is er het International Verbond van Vrije Vakverenigingen (225 vakbonden uit 148 landen). Het IVVV is betrokken in het overleg met de Internationale Arbeidsorganisatie, met verschillende 'afdelingen' van de VN, met het Internationaal Muntfonds, met de Wereldbank en met de Wereldhandelsorganisatie.

Daarnaast is er het kleinere Wereldverbond van de Arbeid, van christelijke signatuur.

In hun contacten met multinationals en met internationale instanties putten deze vakbonden uit het ruime arsenaal aan instrumenten die in het nationaal kader hun doeltreffendheid hebben bewezen: witboeken en zwartboeken, betogingen en manifestaties, maar vooral dialoog en overleg. Vele ingo's daarentegen, zeker zij die actief zijn op het terrein van de milieuzorg, de mensenrechten en de globalisering, hebben zich totnogtoe veel antagonistischer opgesteld. Dat blijkt duidelijk uit de wapens waarmee ze hun doelwitten bestoken. De agressieve operaties van Greenpeace zijn notoir: blokkering van transporten, controles van verbrandingsovens. Mensenrechtenorganisaties werken met de methode van '*naming and shaming*'. Bedrijven die in hun thuisland (de sweatshops!) of in de goedkope loonlanden de arbeiders uitbuiten zien zich geconfronteerd met deze internationale versie van de schandpaal. Nike is een van de bekendste slachtoffers. Nog efficiënter is de koopstaking: ingo's roepen dan op om de producten van een firma te boycotten. Hoe meer de winst van een multinational berust op een merknaam – hoe imago-gevoeliger dus – hoe kwetsbaarder de onderneming is. Dat hebben Coca-Cola, McDonald's, Reebok en Marlboro al ondervonden.

En dan is er het web als wapen, ook in de strijd tegen politieke instanties. Op 30 november 1999 is een coalitie van ingo's erin geslaagd om de server van de Wereldhandelsorganisatie te doen crashen, precies op het moment dat de fameuze conferentie in Seattle van start ging. De bedoeling was om de elektronische deur van de WHO te versperren. De allereerste met succes bekroonde virtuele sit-in, zo hebben de initiatiefnemers de actie genoemd. De techniek is simpel: tienduizenden vroegen, via hun pc, gelijktijdig en langdurig informatie van de WHO. De server draaide al na korte tijd vierkant en viel uiteindelijk uit. De operatie ging verder op de 1ste en de 2de december. In totaal hebben zo'n 450.000 mensen aan dit e-protest deelgenomen. Dit is één episode in de ultrakorte geschiedenis van wat 'elektronisch activisme' als roepnaam gekregen heeft. Het is een bijzonder snel groeiende vorm van politieke actie waarvan er nu al drie varianten bestaan. *Mobiliseren met bites*

is er een van. Vandaag is het internet dé snelweg voor de verspreiding van informatie en voor de rekrutering en de mobilisatie van medestanders. Ik had het al over de webactie tegen McDonald's. Op de McSpotlight-site staan nu meer dan 20.000 documenten over milieukwesties. De medewerkers komen uit zestien landen. En ze incasseert maandelijks ruim één miljoen hits. Wat de server van de WHO overkwam is een voorbeeld van wat *e-protest* heet. De tactiek bestaat erin dat men websites of servers lamlegt. Zo kunnen zij niet langer de door hen voorziene service leveren. Slachtoffers zijn politieke instanties en bedrijven waarvan men weet of vermoedt dat ze sociale ongelijkheid in stand houden, het milieu schade berokkenen of mensenrechten schenden. Oorspronkelijk gebeurde dat met eenvoudige software, floodnet, die van een site om de zoveel seconden dezelfde bladzijde opvroeg. Ondertussen is het arsenaal aan programma's veel groter en gesofisticeerder. Kenmerkend voor e-protest is dat het doelwit meestal vooraf verwittigd wordt en dat de initiatiefnemer open en bloot werkt. Het heeft iets van een stiptheidsactie. Men neemt de server van een multinational of een politieke instantie op zijn woord, zoals douaniers strikt volgens het boekje gaan werken. De website van de WHO of van Coca-Cola belooft informatie, dus vraag je die op. Alleen doe je het zo en masse dat het ding bezwijkt. *Hactivisme* is het minder vredelievende familielid. In 1998 ligt de start van wat sommigen de enige en echte digitale revolutie noemen: hacking als politieke guerrilla. In de lente van dat jaar is een Britse hacker erin geslaagd om op driehonderd websites slogans tegen kernenergie in te planten. Een paar maanden later, onmiddellijk na een test met een Indische atoombom, braken Nederlandse studenten binnen in de website van het grootste militaire onderzoekscentrum aldaar en plaatsten een paddestoelwolk op de voorpagina. Portugese hackers wijzigden in september 1998 de sites van een veertigtal Indonesische servers om er pro-Oost-Timorese slogans in te bouwen. Ook de website van de officiële Chinese mensenrechtenorganisatie is, één dag na de lancering ervan, het doelwit van een inbraak geweest.

Ingo's hebben het aanbod aan politieke actiemiddelen danig vernieuwd en verruimd. Daarmee zetten zij in vele dossiers de oudere

drukkingsgroepen in de schaduw. Hun voorkeur voor confrontatie verwekt vooral wrijvingen met de nationale en internationale vakbonden. Sommige ingo's van hun kant verwijten de syndicale leiders dat zij te gemakkelijk 'zaken doen' met de industrie. Die animositeit was recent nog te voelen op het Wereld Sociaal Forum in Porto Alegre. Ingo's bekeken de aanwezigheid daar van het Internationaal Verbond van Vrije Vakverenigingen (IVVV) en van het Wereldverbond van de Arbeid met enige argwaan. Zij vreesden voor een verlies van scherpte in de debatten. Toch slaan vakbonden en ingo's meer dan vroeger de handen in elkaar. Zo hebben ze gezamenlijk acties gevoerd rond de arbeidsomstandigheden in de speelgoed- en sportschoensector.

Worden outsiders insiders?

Het IVVV heeft met veertien multinationals raamakkoorden gesloten. (Met wat verbeelding kan men ze mondiale cao's noemen.) In een nota, bedoeld voor de Internationale Arbeidsorganisatie, zegt het IVVV dat het gaat om *'pioneering ventures that contribute to good industrial relations'*.

'Goede verhoudingen met het bedrijfsleven': geen ongewone terminologie in de mond van vakbondsleiders. Maar meer en meer duiken soortgelijke termen ook op in de wereld van ingo's. Op het jaarlijks Wereld Economisch Forum in Davos praten ingo's met de ceo's van grote bedrijven. Daar en bij andere gelegenheden gaat de voorkeur naar vertrouwelijke, niet publieke gesprekken. De belangrijkste trend in de richting van dialoog en overleg ligt in de verspreiding van de formule van de certificaten, ook een soort cao's. Het zijn gedragscodes voor bedrijven die kunnen slaan op de arbeidsvoorwaarden, de recyclage van materialen, milieuzorg of dierenwelzijn. Zo'n certificaat kan het product zijn van bilaterale gesprekken tussen ingo's en bedrijven. Soms ook ontstaan ze in een trilateraal verband, als een VN-instantie zich bij de twee andere partners komt voegen. In 1996 is zelfs een heuse standaard voor *social accountability* uitgewerkt, de SA8000, te vergelijken met de meer bekende ISO9000. Bedrijven kunnen dit certificaat krijgen als ze zich verbinden om in de werkplaatsen de conventies van de Internationale Arbeidsorganisatie te respecteren. Drijvende kracht

achter de SA8000 is Social Accountability International, een samenwerkingsverband tussen het bedrijfsleven, internationale vakbonden en ingo's. SAI zorgt ook voor de accreditatie van firma's en ngo's die de naleving van de gedragscodes controleren. De samenstelling van de raad van beheer van SAI klinkt ons vertrouwd in de oren, want paritair van aard. De helft van de zitjes gaat naar vertegenwoordigers van multinationals, de andere helft is voor de vakbonden en de ingo's. Wat opvalt is dat in allerlei documenten van de SAI de nadruk valt op het belang van in consensus genomen beslissingen.

Ook in de verhouding van de ingo's met internationale instanties zoals de VN, de Wereldbank en het IMF groeit de verstandhouding. Worden outsiders insiders? En leidt dat niet tot problemen?

Handicaps en risico's

Niet alles zit de ingo's mee. Er zijn en blijven ernstige handicaps. Een ervan is de onplezierige keerzijde van iets wat ook voor groei zorgt. Ingo's leven in symbiose met de media. Vooral de beeldpers is van cruciaal belang. Zij produceert mee het klimaat waarin niet-gouvernementele organisaties met succes goodwill, fondsen en medewerkers kunnen werven. Woorden wekken, televisiebeelden trekken. Maar de media zijn als bondgenoot wispelturig én onvoorspelbaar. Zij zappen razendsnel van een probleemgebied weg als elders nog sterkere beelden te schieten zijn. Dat komt de continuïteit van de acties niet ten goede. (Dat ingo's in hoge mate afhankelijk zijn geworden van de pers heeft nog andere gevolgen. Zo ontstaat het risico dat organisaties zich in hun acties gaan schikken naar de heel eigen technologische en commerciële logica van de media. Greenpeace ontsnapt niet helemaal aan dat gevaar.) Maar er is veel meer aan de hand. Ingo's zien zich geconfronteerd met talrijke problemen, handicaps en risico's waarvan er nu enkele ter sprake komen.

Ngo's, nationale en internationale, hebben in de samenleving een onvervangbare rol te spelen. Zij verwoorden de belangen van ontelbaar veel mensen en sturen daarover signalen in de richting van politieke overheden en van marktinstanties. Aanhoudend ook

versterken zij deze impulsen door acties die de politici en het bedrijfsleven onder druk zetten. Zij zijn, met andere woorden, een vitale brug waarlangs burgers de stap kunnen zetten van het privéleven naar de werelden van politiek en economie. Dat is niet alleen belangrijk voor individuen en groepen. Ook de (multinationale) staat heeft behoefte aan *go-between*s die de band met de bevolking kunnen verzekeren. De herwaardering van het middenveld bij ons in Vlaanderen, beschreven in hoofdstuk 1 van dit deel, is grotendeels ingegeven door dat besef. De maatschappelijke, politieke en economische omgeving waarin niet-gouvernementele organisaties opereren is echter ononderbroken in ontwikkeling. Donoren verdwijnen of wijzigen hun beleid. Bedrijven ontwikkelen tegenstrategieën. Een natuurramp of een burgeroorlog veroorzaakt acute noodsituaties. Dat verplicht deze organisaties om continu hun positie tussen staat, markt en civiele maatschappij aan te passen. Misschien komt hun geloofwaardigheid onder druk te staan. Of moeten ze wat meer afstand scheppen tegenover de politieke overheden waarmee ze te maken hebben. Soms lukt dat maar moeilijk omdat die opgave hun krachten eigenlijk te boven gaat. Soms gebeurt het niet omdat de noodzaak van herpositionering hen ontsnapt. In beide gevallen kan het verlies aan invloed en betekenis erg groot zijn. Alle ngo's, ook zij die zich louter binnen nationale grenzen bewegen, zijn op dat vlak kwetsbaar. Maar de handicaps en risico's zijn over het algemeen nog groter als het om internationale ngo's gaat. De meeste van hen zijn jong en hebben onvoldoende ervaring kunnen opdoen. Het kader waarbinnen zij hun activiteiten ontplooiën evolueert bovendien bijzonder snel.

Er zijn drie probleemgebieden. Ze hebben te maken met de relaties die ingo's met elke zijde van de maatschappelijke driehoek ontwikkelen.

Een brug voor wie?

Of ingo's hun rol als scharnier daadwerkelijk uitoefenen hangt in eerste instantie af van hun graad van verankering in de civiele maatschappij. Zij moeten daar een basis vestigen. Dat is om twee redenen nodig. Zonder stevig draagvlak zijn hun acties op zand ge-

bouwd, is mobilisering van steun erg moeilijk. Zonder goede band met de bevolking die zij vertegenwoordigen of helpen loopt ook de registratie van belangen, noden en behoeften mank. Een pijnlijke kwestie in dat verband is het blijvende overwicht van ingo's uit het rijke Noorden. Een ander probleem vloeit voort uit de onmiskenbare groei in macht en invloed van de ingo's. Zij wegen steeds zwaarder op de politieke besluitvorming rond cruciale kwesties op het stuk van milieu, mensenrechten, minderheden, oorlog en vrede. Dat houdt in dat zij de confrontatie met vragen over hun effectiviteit en hun legitimiteit niet langer kunnen en mogen ontwijken.

SPEUREN NAAR EEN BASIS

Ingo's reserveren een belangrijk deel van hun budget voor educatieve acties. Zo proberen zij een maatschappelijk draagvlak aan te leggen. Dat verloopt niet altijd gemakkelijk. In het Noorden dreigt altijd erosie van die fundering. Actiegroepen als Artsen zonder Grenzen en Greenpeace drijven op een beperkt aantal, vaak professionele, medewerkers en op een ruime groep van leden-donateurs. Verregaande inzet wordt van die laatsten niet verwacht: een maandelijks of jaarlijkse storting is genoeg. Het is het engagement van de lopende bankopdracht: afstandelijk en altijd opzegbaar. Belangrijker evenwel zijn de golfbewegingen die zich in de publieke opinie voordoen en waarbij onverschilligheid en engagement elkaar, als ebbe en vloed, opvolgen. Dat veroorzaakt vooral moeilijkheden in de wereld van de humanitaire ingo's. Michael Ignatieffs *Etnische conflicten en het moderne geweten* (Amsterdam, 1999) is een veilige gids in de verkenning van de jongste cyclus. De jaren zeventig en tachtig, schrijft hij, brachten een hausse in de bereidheid om slachtoffers van de natuur, van de oorlog, van despoten te helpen. Dat had zo zijn redenen. De televisie, de revolutie in het reizen, de omvang van de onbenutte hulpbronnen in het Westen, al die 'elementen hebben de moderne ethische verbeelding gewijzigd: de grenzen van wat ons moreel treft zijn mondiaal en we weten dat we in staat zijn iets te doen wat telt. We hebben minder plausibele excuses om fatalistisch en inactief te blijven.' Maar zo'n tien jaar geleden is het klimaat omgeslagen. Engagement heeft bij nogal wat mensen plaatsgemaakt voor wat op een morele terug-

tocht lijkt. Ignatieff kijkt, zoekend naar een verklaring, verwijtend in de richting van de televisie: 'Het chaotisch gevecht om de nieuws-journaals te vullen mondt uit in een brij van tragedies en misdaden: de ene minuut Afghanistan, de volgende Bosnië, dan Rwanda of een bloederig treinwrak in Amerika. De tijdsdruk van het televisienieuws staat haaks op een minimum aan ethisch engagement met het lijden van een ander. Een eerste vereiste daartoe is dat we tijd aan iemand besteden, voldoende tijd om door te dringen door het schild van zelfbetrokkenheid en vervreemding dat ons van de morele wereld van de anderen scheidt.' Maar er is duidelijk meer aan de hand. Humanitaire interventies, zowel van de Verenigde Naties als van de ingo's, hebben in vele gevallen slechts een beperkt effect gehad. Hulpacties in Somalië, Rwanda, Burundi, Sierra Leone, Liberia, Afghanistan leverden vooral ontgoochelingen op. Dat zaait twijfel. Maar wat het draagvlak van het engagement nog het meest aantast, zegt Ignatieff, is de afwezigheid van wat in de Engelse versie van het boek *narratives of explanation* heet, verhalen die *sense and sensibility*, zin en betrokkenheid brengen. Wat nu in die landen gebeurt laat ons niet toe wit en zwart, goed en kwaad te onderscheiden. Er is, zo lijkt het, alleen zinloos geweld. Wie vandaag slachtoffer is, kan morgen de agressor zijn, zoals Kosovo het ons liet zien. Trouwens, waarover gaat het eigenlijk in al die oorlogen? Om de bescherming van een minderheid? Om de controle over drugroutes? Om de handel in diamanten? (Zolang de Koude Oorlog duurde lukte het ons nog om een patroon, een zekere orde in de chaos te zien. Ook dat is ons ontnomen.) Zo geraken we in de ban van wat Ignatieff de verleiding van de morele afkeer noemt, de halve weerzin die ons doet zeggen: 'helpen helpt toch niet'. We sluiten ons hart en onze portefeuille. En zo brokkelt het draagvlak af.

Verankering in het Zuiden is zo mogelijk een nog zwaardere opdracht. Dat heeft onder meer te maken met de dominantie van ingo's uit het Noorden.

DE KLOOF TUSSEN ZUID EN NOORD

Ingo's zijn een afspiegeling van de machtsverhoudingen in de rest van de wereld. Organisaties uit het Noorden beschikken over veel

meer middelen dan hun collega's die ngo's uit Afrika, Azië en Latijns-Amerika groeperen. (Een voorbeeld: ruim vijftig procent van alle geld voor humanitaire hulp zit bij slechts acht ingo's uit die eerste groep.) Dat onevenwicht heeft grote gevolgen wanneer ingo's rond de problemen van armoede, mensenrechten en milieuvervuiling diagnoses en medicaties ontwikkelen. Te vaak is de Westerse visie op deze kwesties doorslaggevend. Soms leidt dat tot conflicten tussen ingo's. Enkele jaren geleden plande een concern van multinationals de aanleg van een pijplijn dwars door een van de meeste bedreigde tropische wouden in Bolivië. Het Amerikaanse Enron, het belangrijkste bedrijf in het concern, sloot een deal met het WWF (het Wereldwijd Natuurfonds) en beloofde 20 miljoen dollar aan milieucompensaties. Lokale ngo's waren woedend en beschuldigden WWF van de uitverkoop van hun belangen.

Er is meer. Arme en niet-Westerse landen zijn in tal van opzichten ondervertegenwoordigd op het geopolitieke forum. Die ongelijkheid neemt lichtjes af op het terrein van de politieke instanties (de VN en andere). Dat komt hoofdzakelijk door het gewicht van het aantal dat niet-Westerse landen kunnen doen gelden. Maar nu blijkt dat de rijke landen die correctie neutraliseren via hun dominantie op het domein van de ingo's. Dat is een van de onvoorziene en ongewenste gevolgen van de groei in macht en betekenis van die organisaties.

DE ZOEKTOCHT NAAR LEGITIMITEIT

Legitimiteit moet men verdienen, elke dag opnieuw. Dat geldt ook voor ingo's. De weg naar geloofwaardigheid loopt langs drie wegen: een door de basis verstrekt mandaat, transparantie bij het bepalen van doelstellingen en middelen, het afleggen van verantwoording ('*accountability*'). Precieze gegevens over de mate waarin die wegen bewandeld worden zijn er niet. De verschillen tussen organisaties zullen wel erg groot zijn, want sommige ingo's zijn echte ledenbewegingen terwijl andere bijna uitsluitend op professionals draaien. Maar wat er bekend is over de ruimte voor interne en externe kritiek stemt niet altijd tot grote tevredenheid.

Vaak is niet duidelijk van wie ingo's mandaat gekregen hebben

om, zeker in concrete situaties, te doen wat ze doen. Dat is een zaak van interne democratie. Maar door het losse verband dat ingo's met hun basis hebben ligt dat type van besluitvorming niet voor de hand.

Transparantie is een kwestie van bedrijfscultuur. Het Britse parlement heeft ter zake een interessant initiatief genomen. Er is een trust opgericht, de One World Trust, die de informatie bekijkt die multinationals, internationale politieke instanties (de Wereldbank, bijvoorbeeld) en ingo's onder meer online over zichzelf aanbieden. Daaruit blijkt dat sommige ingo's nog een lange weg af te leggen hebben.

Verantwoording is het gemakkelijkst te leveren als de bestemmingen de grote donoren zijn. Zij beschikken over de nodige meetapparatuur om na te gaan wat er met het verstrekte geld is gebeurd. Problematischer is verantwoording over niet-financiële aspecten van ingo-acties. Blijven ingo's binnen hun mandaat? Veroorzaken bepaalde acties ongewenste gevolgen? Daar ontstaan vele problemen. Oxfam heeft door zijn humanitair optreden in de vluchtelingenkampen van Oost-Kongo onrechtstreeks de verantwoordelijken van de Rwandese genocide de kans geboden om de strijd tegen de Tutsi verder te zetten. Een aantal organisaties bekampt de slavernij in Soedan via het vrijkopen van geroofde kinderen. Het gevolg is dat de slavenhandel bloeiender is dan ooit. Gewoon omdat deze ingo's vier keer zoveel dollars bieden voor een slaaf dan de handelaars op de inlandse markt kunnen krijgen. Het is nog altijd niet zeker of Greenpeace de meest milieuvriendelijke keuze heeft gemaakt in de zaak van het Shell-boorplatform. Misschien wel het neteligste probleem heeft te maken met de soms gespannen verhouding tussen humanitaire organisaties en de ingo's die op het terrein van de mensenrechten werkzaam zijn. Zij die in de context van een burgeroorlog noodhulp bieden worden vaak tot politieke blindheid gedwongen. Er is hongersnood, er zijn epidemies, duizenden verkommeren in vluchtelingenkampen en dat laat zelden toe om zorgvuldig alle politieke consequenties van een humanitaire actie af te wegen. Het moet allemaal rap gaan. Het gevolg is dat men dan dikwijls moet samenwerken met mensen die bloed aan de handen hebben. De interventie van ingo's in de Hutu-kampen in Oost-Kongo is daarvan een treffende illustratie. Oxfam en ande-

ren hebben willens nillens zaken moeten doen met *génocidaires*. Zoiets staat haaks op de doelstellingen van organisaties als Human Rights Watch. Die willen de vicieuze cirkel van de straffeloosheid doorbreken. Alleen dan, zeggen ze, zullen er in de toekomst minder brutale regimes en dus minder vluchtelingen zijn.

Dat alles heeft te maken met de opportuniteit van acties, met het vermogen om lessen te trekken uit mislukkingen, en vooral met de zoektocht naar wat in de omgang met gezagsdragers de minst slechte strategie is: open conflict, voorwaardelijke samenwerking of collaboratie. Vermoedelijk leven deze kwesties wel binnenskamers. Maar het zou goed zijn als ook de buitenwacht daarover kon/mocht meepraten. Er worden stappen in de goede richting gezet. Een voorbeeld: de *New York Times* meldde in zijn editie van 21 juli 2003 dat de Ford Foundation en de Britse regering een project steunen dat humanitaire organisaties zoals Oxfam en Save the Children assisteert bij de organisatie van evaluaties door de plaatselijke bevolking.

De lokroep van de markt

Artsen zonder Grenzen en Banksys, Handicap International en Brantano, World Wildlife Fund en AEG: het komt steeds vaker voor dat grote ngo's zich voor een tijdje koppelen aan een bank of een onderneming. Zo'n vrijerij kan flink wat geld opleveren. Banksys gaf tijdens de laatste twee maanden van 1998 voor elke verrichting met een Protonkaart één frank aan AZG, voor wie de oogst uiteindelijk 7,5 miljoen Belgische franken (€ 185.000) bedroeg. Acties van die aard roepen niet alleen applaus op. Ngo's en commerciële bedrijven, het zijn en blijven *strange bedfellows*. Er is de vrees dat organisaties als AZG langs die weg hun maagdelijkheid zullen verliezen. Of meegezogen worden in een onfrisse affaire. Want wie weet, misschien is de onderneming waarmee men scheep gaat niet vies van kinderarbeid in een of ander ver land. De betrokken organisaties verdedigen zich met het argument dat de inkomsten uit zo'n tijdelijke echtverbintenis eigenlijk niet zwaar wegen: 1 procent van het jaarbudget in het geval van AZG, 3 procent bij WWF. Men kan, met andere woorden, die geldbron bij het minste gevaar af-

sluiten. Toch blijft de vraag waarom Handicap International en andere humanitaire organisaties die stap hebben gezet. Ik zoek het antwoord in wat zich in het hart en in de portefeuille van het grote publiek afspeelt. De markt van het medelijden, waar het meeste geld vandaan moet komen, is geen onbeweeglijk gegeven. Zo gebeurt het geregeld dat één organisatie, meestal met de hulp van de media, even alle aandacht naar zich weet te trekken. Dat voelen de andere ngo's dan vrij snel in hun bankrekening. Of de mensen kijken even een andere kant uit omdat de onophoudelijke confrontatie met beelden over rampen hen in opperste verwarring heeft gebracht. En precies daarom zijn AZG en de anderen wel verplicht om aan te kloppen bij bedrijven die de weg van de humanitaire marketing zijn ingeslagen. Hoe moeilijk die stap ligt, is ook goed te zien geweest in de kwestie van de bedrijfsgiftenbank die eind 2000 in België is opgericht onder impuls van Fons Verplaetse, gewezen gouverneur van de Nationale Bank. Zeven grote bedrijven, waaronder Interbrew en Siemens, wilden geld ter beschikking stellen voor ontwikkelingshulp. Van de kant van de aangezochte ngo's was er grote aarzeling. 11.11.11 haakte meteen af. Oxfam stapte eind april 2002 op.

Ik had het al over de samenwerking tussen multinationals en ingo's bij de redactie van gedragscodes waarbij aan bedrijven certificaten uitgereikt worden. Ook dat kan de onafhankelijkheid van ingo's bedreigen.

Risico's liggen er ook in het marktdenken dat in sommige ingo's in opmars is. Het gevaar is niet onbestaande dat professioneel gerunde bedelcampagnes het beroep op moreel engagement overschaduwden. Dat moet tot verschraling leiden.

De verhouding met politieke instanties

Politieke instanties, nationale en internationale, zijn almaar belangrijker geworden als leveranciers van de middelen waarmee ingo's werken. Zij zorgen voor *funding* en engageren deze organisaties als onderaannemers voor de uitvoering van projecten. De laatste jaren zijn in meer dan de helft van de projecten van de Wereldbank, bijvoorbeeld, ingo's betrokken. Dat heeft verregaande gevolgen.

BEDREIGDE AUTONOMIE

Hoe meer een ingo voor haar 'inkomen' afhankelijk is van politieke instanties hoe groter het risico dat zij een deel van haar autonomie moet afstaan. Zo'n verlies aan onafhankelijkheid kan verschillende gedaanten aannemen. Een studie in het Verenigd Koninkrijk heeft aangetoond dat ingo's die frequent met de Britse overheid contracten afsluiten hun beleid na verloop van tijd aanpassen. De kans is reëel dat zij de diagnoses en medicaties in verband met armoede en honger die de overheid maakt, gedeeltelijk gaan overnemen. Een andere mogelijkheid is dat zij niet ontsnappen aan de drang van officiële donoren om ingo-acties in hun buitenlands beleid in te schakelen. De neiging in België om de budgetten voor Ontwikkelingssamenwerking onder te brengen in het departement Buitenlandse Zaken zal dat in de hand werken. Ook zelfcensuur van de kant van ingo's is een risico. Ten slotte kan het dat een lokale bevolking nog moeilijk het onderscheid kan maken tussen een ingo en de politieke instantie die als donor optreedt. Dat kan leiden tot wat in het Engels '*contamination by association*' wordt genoemd: kritiek op en afkeer van de donor slaan dan over op de niet-gouvernementele organisatie. Of in het Nederlands: wie bij de hond slaapt krijgt zijn vlooiën.

PRIVATISERING TEGEN WIL EN DANK

De belangrijkste uitdaging, vooral dan voor humanitaire organisaties, ligt in een evolutie die tegelijkertijd sluipend is en vol hinderlagen zit. Het gebeurt steeds vaker dat ingo's in landen van de derde wereld de facto basisactiviteiten als voedselvoorziening, gezondheidszorg en lager onderwijs op zich nemen. Biafra is daarvan een treffend voorbeeld geweest. Dat heeft veel, zoniet alles, te maken met de neiging van de lokale overheden om bij gebrek aan eigen middelen deze sectoren af te stoten. Zij gaan er dan stilzwijgend van uit dat hulporganisaties deze taken zullen overnemen. (In het slechtste geval versluizen zij het zo vrijgekomen geld naar de wapenhandelaars.) Ook internationale instanties zoeken geregeld naar ngo's die als subcontractors projecten in het domein van het onderwijs en de gezondheidszorg willen uitvoeren. Zo verzeilen ngo's

in een situatie die nogal wat vragen oproept. Voor ze het beseffen zijn ze voor allerlei machthebbers een perfect alibi om niet om te zien naar de noden van de eigen mensen. Erger nog, die machthebbers zijn in staat om humanitaire interventies naadloos in een militaire strategie in te passen. Dat hebben ingo's tot hun ontzetting meegemaakt in landen als Ethiopië en de Democratische Republiek Congo. David Rieff, auteur van *Slaughterhouse: Bosnia and the failure of the West*, zet in een artikel in *The Nation* (22 februari 1999) de hele kwestie in een nog bredere context: multinationals en hun politieke bondgenoten werken aan de privatisering van de wereld en ingo's lopen, zonder het te beseffen, het risico hun waterdragers te zijn.

*

* *

Ingo's leveren prachtig werk, maar maken ook fouten. Daarop wijzen ligt niet voor de hand. Negatieve commentaar botst al gauw met de ongeschreven regels van de politieke correctheid. Deze organisaties zijn zo gedreven door idealen en hun werk is van zo vitaal belang, zegt men dan, dat twijfels best met de grootste omzichtigheid verwoord worden. Maar zo'n mildheid is misplaatst. Want wie wordt er beter van? Niet de ingo's. Kritiek is geen sluipend gif, maar een tonicum.

3. De nationale staat voorbij?

'In het cabaret van de globalisering doet de staat een striptease. Op het einde van de performance is het instrument van de repressie het enige wat hem rest. Zijn materiële basis is vernietigd, zijn soevereiniteit en autonomie afgeschaft, zijn politieke klasse weggeveegd. De nationale staat is simpelweg een veiligheidsdienst van de megabedrijven geworden.' Dat stond te lezen in *Le Monde Diplomatique* van augustus 1997 en was ondertekend door commandant Marcos, Chiapas, Mexico (mijn vertaling). Dat de globalisering de nationale staten aantast is een stelling die in ettelijke geschriften terug te vinden is. Soms geponeerd als een onvermijdelijke evolutie, zoals in de uitspraak van commandant Marcos. Soms in termen van een reëel risico. Zoals in het interview in *Vrij Nederland* (maart

1997) met Susan Strange, auteur van talrijke publicaties over de politieke gevolgen van de globalisering: 'Staten zijn holle bomen, ze zijn hun kern aan het verliezen. De buitenkant groeit door, er komen nieuwe takken en die dragen blad. Maar bij een flinke storm lopen zij gevaar.'

De vraag hoe nationale staten reageren op de schaalvergroting in alle sectoren van de samenleving is in *De politiek voorbij* ter sprake gekomen, maar veel te beknopt. Tijd dus om een en ander uit te werken.

De vaststelling dat de nationale staat in gevaar is lokt vaak sombere commentaar uit. Dat is goed te begrijpen. De democratie, welvaartsvoorzieningen, respect voor rechtsregels hebben, zo denken velen, die staat als onmisbare biotoop. Zijn erosie zou deze verworvenheden van anderhalve eeuw ontwikkeling doen wankelen. Er zijn in het debat daarover ook andere, mindere bedrukte geluiden te horen. De eclips van de staat lijkt zo indrukwekkend, zegt men dan, omdat de kracht en de macht die hij vroeger had danig overschat wordt. De vergelijking tussen verleden en heden loopt, met andere woorden, goed mank. Bovendien beschikken nationale staten nog over een groot adaptatievermogen. Zij kunnen de effecten van de schaalvergroting in economie en cultuur enigszins counteren door coalitievorming. De Europese Unie verschijnt dan als een mooi voorbeeld van deze overlevingsstrategie.

Toch is pessimisme de overheersende toon in de discussies. Over de achtergronden daarvan gaat de volgende paragraaf.

Waarom de nationale staat bedreigd is

Niet alles wat de nationale staat belaagt vindt zijn oorsprong in de schaalvergroting waarvan zojuist sprake was. In de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk is er al op gewezen dat de staat van tijd tot tijd een vermageringskuur wordt opgedrongen. Het gaat om een slingerbeweging, schreef ik. Soms groeit de staat, soms krimpt hij. De afslankingsoperaties zijn in *De politiek voorbij* besproken: privatisering waardoor taken aan de staat worden onttrokken en in privé-handen terechtkomen en deregulering of ontmanteling

van overheidsrecht waardoor de vrijemarkteconomie minder juridische belemmeringen ondervindt. Dat stond en staat enigszins los van ontwikkelingen in de schaal die samenlevingen aannemen. Toch is de meest recente vermageringskuur nauw verbonden met de globalisering in haar diverse gedaanten. De mondiale opmars van het marktdenken is wellicht de meest ingrijpende factor. Maar de globalisering bedreigt de toekomst van de nationale staat nog langs andere wegen. Ik behandel er een paar van.

Ontoereikende apparatuur

Vraag aan honderd politici wat ze nodig hebben om met succes te doen wat ze denken te moeten doen. De oogst zal er als een onoverzichtelijke hoop van suggesties uitzien. Dat hoeft niet te verwonderen, want in de politiek wordt dagelijks een heel arsenaal aan middelen ingezet. Toch draait het, zo zeggen ons de mensen van de politieke wetenschap, altijd om een viertal ingrepen van cruciaal belang. Rechtstreekse toegang tot kapitaal, vooral via de heffing van belastingen, is er een van. Dat levert de brandstof op die de politieke machinerie zo nodig heeft. Al even belangrijk is de controle over de aanmaak en de verspreiding van informatie en kennis. Politieke overheden weten dat en bemoeien zich daarom, als het eventjes kan, met het onderwijs en de pers. Dan is er, zeker in een verzorgingsstaat, de neiging om de productie van goederen en diensten enigszins onder toezicht te houden. Daartoe dienen allerlei macro-economische instrumenten. Ten slotte is er, als ultiem machtsmiddel, het gebruik van geweld — iets wat onder de vorm van een monopolie absoluut voorbehouden is aan wie de staat bestuurt. In dat lijstje, hoe abstract het ook oogt, ligt het hart bloot van wat de politiek als maatschappelijke vormgever kan betekenen. Een staat kwijnt weg als deze hefboomen aan kracht inboeten. En dat is het juist wat al enige jaren onder invloed van de maatschappelijke schaalvergroting aan het gebeuren is. Aan deze ontwikkeling heb ik in 2002 een apart essay gewijd. Het verscheen onder de titel *Gullivers probleem* bij Uitgeverij Van Halewyck. Ik beperk me hier tot een van de daarin besproken thema's.

Politici zonder land

Ruimte, meer bepaald in de gedaante van een territorium, is een wezenlijk bestanddeel van de moderne politiek. De nationale staat bestaat slechts bij de gratie van een eigen, door duidelijke grenzen afgebakend gebied. Het geweldsmonopolie, bijvoorbeeld, is in zijn reikwijdte gebonden aan een territorium. Dat geldt ook voor het innen van belastingen: *'Dans toutes les démocraties modernes, l'impôt a une assise territoriale,'* schrijft Jean-Marie Guehenno in zijn *La fin de la démocratie*. Bovendien hanteren politieke overheden al van oudsher de ruimte als een middel om het gedrag van mensen te beïnvloeden. Nicos Poulantzas zegt in *L'Etat, le pouvoir, le socialisme* dat het eigene van de moderne, de kapitalistische staat is dat hij ruimte accapareert, de vormgeving ervan monopoliseert en op die manier zichzelf netwerken van macht en dominantie schept. Poulantzas schreef deze lijnen in 1978. Ze zijn vandaag in grote mate verouderd omdat het vermogen van de politiek op dat vlak is aangetast.

Er is het verschijnsel van de schuivende grenzen waardoor er grote onzekerheid ontstaat over wat nog 'eigen gebied' is en wat niet. De Europese Unie, de Nato, het Internationaal Muntfonds, de Wereldbank herverkavelen de wereld. Tegelijkertijd zijn er in Europa, zij het voorlopig vooral in economische en culturele zin, regio's in opbouw die op het grondgebied van meerdere staten liggen. Het Franse Elzas-Lotharingen raakt meer verbonden met het Duitse Baden-Württemberg dan met Parijs, Noord-Italië ontwikkelt nauwere banden met de Oostenrijkse Alpenregio's dan met het Italiaanse Calabrië. Dichter bij ons is er de economische en culturele samenwerking in de zogeheten Euregio's: de Belgische Gaumestreek en het Franse Meuse-et-Ardenne; Zuid-West-Vlaanderen en Noord-Frankrijk; Belgisch Limburg, Luik en Aachen. Soms zijn het steden die als de kernen van grensoverschrijdende regio's gaan werken. De as Toulouse-Barcelona is een voorbeeld, de samenwerking tussen Lyon, Turijn en Genève een ander. Dat soort ontwikkelingen doet zich uiteraard niet alleen in Europa voor. Economische en monetaire activiteiten storen zich zowat overal nog nauwelijks aan fysieke grenzen. De wereld is hun territorium. Men spreekt van een *borderless economy*, van *finances sans frontières*.

De ruimtelijke onteigening van de staat wordt in de hand gewerkt door de digitale revolutie. Op de elektronische snelweg is een territoriale verankering van personen, diensten en goederen zo goed als onmogelijk. Dat tast het vermogen van politici aan om strafrechtelijke regels ook daadwerkelijk af te dwingen. De internet-leveranciers van kinderporno, bijvoorbeeld, zijn moeilijk te vatten. Ook het heffen van belastingen is door de handel via en op het internet een bijzonder hachelijke onderneming aan het worden.

Een minder opvallende, maar zeker zo ingrijpende ontwikkeling heeft te maken met het krimpen van de publieke ruimte. Die ontwikkeling loopt over drie sporen. De Verenigde Staten leveren een treffend voorbeeld van een eerste operatie. Grote bedrijven bouwen daar voor hun kaderpersoneel stedelijke eilanden uit: kantoren, woningen, flats, scholen, sportvelden, winkelcentra die alleen voor het eigen volk toegankelijk zijn. Een hoge omheining en een privé-politie bewaken de toegang. Ook particulieren stichten zulke afgeschermdes kolonies. In de vroege jaren zestig waren er een duizendtal. Veertig jaar later wordt hun aantal op ruim honderd duizend geraamd. Angst, vooral in de steden, is een tweede zuur dat voor erosie zorgt. Van sommige zones in de stad wordt, terecht of niet, geloofd dat ze onveilig zijn. Mensen mijden deze straten en pleinen, waardoor zij de facto hun publieke karakter verliezen. En criminaliteit is een derde factor. In bepaalde gevallen is die er bewust op gericht om stedelijk gebied te koloniseren en tot eigen territorium uit te roepen. Waar de publieke ruimte krimpt groeit de impotentie van de staat.

Verminderde soevereiniteit

Soevereiniteit is het sleutelwoord in het debat over de levenskansen van de nationale staat. Met die term wijst men op de macht die aan een bepaald grondgebied verbonden is. In theorie zijn nationale staten soeverein, zijn zij de enige eigenaars van die macht. De werkelijkheid is dat die toestand zelden is gerealiseerd, ook niet in de glorie dagen van de nationale staat. Globalisering tast het ideaal nog verder aan. Op minstens vier domeinen is dat het geval.

Geen enkele staat kan nog zelf instaan voor zijn veiligheid. Militaire en politionele allianties zijn nu meer dan voorheen onvermij-

delijk geworden, onder meer door de komst van mondiale netwerken van terroristen en criminelen. Dat betekent wel dat de besluitvorming in zaken van oorlog en vrede, bewapening en ontwapening, ja zelfs de strijd tegen grove schendingen van mensenrechten gedeeltelijk onttrokken wordt aan de individuele staten. Hoe kleiner het land, hoe groter de afstand van soevereiniteit. België heeft dat op spectaculaire wijze ervaren in het dossier van de plaatsing van kruisraketten. Recent nog heeft de positie van ons land in de Nato ertoe geleid dat de eigen genocidewet terzijde werd geschoven.

Over het verlies aan macht in economische kwesties kan ik kort zijn. In *De politiek voorbij* zijn aan de oorzaken daarvan vele bladzijden besteed. Supranationale instanties zoals de Europese Unie, de Wereldhandelsorganisatie, het Internationaal Muntfonds, de oeso hebben nogal wat bevoegdheden bij de nationale staten weggehaald. Er is ook, via privatisering en deregulering, veel macht afgestaan aan het bedrijfsleven.

Een kroonstuk van de soevereiniteit is het vermogen om voor het eigen grondgebied strafrechtelijke regels te ontwerpen en de naleving ervan af te dwingen. Ook dat wankelt. Steeds vaker leggen internationale conventies universele normen op. De oprichting van het Permanente Internationale Strafhof is in dat verband een wel erg belangrijke stap. Met de verdere verspreiding van het principe van de universele rechtsmacht zal deze evolutie pas echt op kruissnelheid komen. Dat beginsel houdt in dat in het geval van grove schendingen van mensenrechten gelijk welke staat de vermoedelijke daders zelf mag berechten, om het even waar het delict is gepleegd en wat ook de nationaliteit van de vermoedelijke dader of van zijn slachtoffer moge zijn. Dat de reikwijdte van het strafrecht uitdeint, grenzen overschrijdt en zo de soevereiniteit van staten aanvreet is een onomkeerbare ontwikkeling. Het is niets meer of niets minder dan de juridische dimensie van de globalisering.

Staten hechten groot belang aan hun autonomie op het stuk van de cultuurpolitiek. Dat raakt de ziel, de identiteit van een natie-staat. Grenzen hebben de migratie van culturele elementen weliswaar nooit helemaal tegen gehouden. Maar de groei van de massamedia, de komst van het internet en de toegenomen mobiliteit van mensen hebben de deuren wijdopen gezet. Zelfs op het zo delicate

domein van het onderwijsbeleid is de soevereiniteit van individuele staten aan het afnemen. De nu lopende hervorming van de universiteiten, bijvoorbeeld, is een Europees product.

Pleitredes voor de staat

Brussel, 8 november 1999. De Koning Boudewijnstichting nodigt uit. Op het programma: een debat over de morele en politieke verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Zorgen voor woord en wederwoord: Alain Etchegoyen, Frans hoogleraar filosofie en beheerder van de groep Usinor en James Smith, executive vice-president van Shell Chemicals Limited. Jean-Luc Dehaene modereert. En komt uitdrukkelijk tussen met de voorspelling dat ook in de informatiemaatschappij van morgen verregaande regelgeving door de staat onvermijdelijk zal zijn. Net als in de tijd van de industriële revolutie komt die interventie traag op gang. Maar, zegt Dehaene, de rol van de overheid zal nog toenemen, daar valt gewoon niet aan te twijfelen.

Leuven, 17 november 1999. Ik luister naar enkele economen die, op een seminarie van het Instituut voor Internationaal Recht, het IMF en de Wereldbank op de weegschaal leggen. Uiteraard komt de Aziatische monetaire crisis ter sprake. Blijkt dat het onvoorspelbaar en ongeregeld gedrag van Westerse bankiers en hun rijke klanten mede aan de basis ligt van het debacle. Paul De Grauwe, hoogleraar en toen nog liberaal mandataris, schreef daarover in *Economisch Statistische Berichten* van 12 februari 1999: 'Gedurende de eerste helft van de jaren negentig stroomde massaal veel kapitaal van Europa en Amerika naar de Aziatische tijgers. De Europese en Amerikaanse beleggers werden gedreven door fantastische verhalen over onbegrensde winstmogelijkheden in wonderbaarlijke landen.' Casinokapitalisme heet dat nu al enkele jaren. Tijdens de discussie op die zeventiende november laat De Grauwe zich ontvallen: 'Eigenlijk is er dringend een of andere wereldregering nodig.'

De *New York Review of Books* van 2 december 1999. Onder de titel *Is there a Belgium?* tekent Tony Judt, hoogleraar aan de New York

University een indringend portret van ons land. Hij beschrijft hoe hier de staat geleidelijk ontmanteld wordt. Dat is, zegt hij, een riskante onderneming in een tijd waarin ongrijpbare krachten wegen op tewerkstelling, veiligheid en cultuur. Hij besluit: 'So Belgium does matter, and not just to Belgians. Far from being a model, it may be a warning: we all know, at the end of the twentieth century, that you can have too much state. But Belgium may be a useful reminder that you can also have too little.'

Drie verhalen, één boodschap: de staat is een onmisbare vormgever van de samenleving en een herwaardering is nodig.

Het mag weer, pleiten voor minder markt en meer staat. Het was ooit anders. Nog niet zo lang geleden, trouwens. In 1991 schreef Louis Tobback zijn *Afscheid van een stiefzoon* (uitgeverij Kritak), over het socialisme en de staat. Ik herlees nog steeds met het grootste plezier de aanhef ervan: 'Laten we, bij wijze van experiment, de staat eens ontvetten. Zullen we de vadermoord eens plegen? Stel je voor dat we het niet bij kreten houden, maar hele stukken staatsapparaat wegsnijden. Zullen we het eens doen? Tegen de bedrijfsleiders zeggen we dan: "Laten we een einde stellen aan de economische expansiewet." Tegen de Boerenbonders: "Laten we het hele landbouwbeleid van de EG liquideren." Tegen de ouders: "Laten we beginnen met in het onderwijs de subsidies stop te zetten." Is het nodig nog door te gaan?' Tobback verscheen in dit boekje in zijn rol van koele minnaar, deze keer niet van de Nato maar van de staat. Wie verwacht had dat zijn publicatie een volwassen discussie zou uitlokken kwam bedrogen uit. De tijdgeest was er niet naar. Op dat moment was de staat kop van Jut en wie hem verdedigde kon in het beste geval op enige deernis rekenen. Ronald Reagan en Margaret Thatcher stonden model. En voor wie nog twijfelde was er, in 1989, de ondergang van de staatssocialistische regimes in Oost- en Centraal-Europa. De *shell shock* die volgde verdoofde ook de hevigste pleitbezorgers van de staat. De wereld was aan de Verhofstadts met hun predikaties over minder overheid, ja zelfs over het recht om uit de staat te stappen. Het eerste *Burgermanifest* van de liberale voorman, ook al uit 1991, kreeg een veel warmere ont-

vangst dan Tobbacks pleidooi.

Maar nu mag het dus enige tijd weer, wijzen op de onmisbaarheid van de staat. De vroegste geluiden in die richting waren te horen in het debat over de ontwikkeling van de derde wereld. Tien, vijftien jaar lang kende het rijke Westen voor Afrika en Azië maar één advies: liberaliseer, privatiseer en ontvet de staat. Daar bovenop kozen nogal wat donorlanden een andere route voor de transfer van geld en hulp. De lokale overheid was niet langer de bevoorrechte bestemming, wel de ngo's, plaatselijke en internationale. Maar het tij keerde, mede door de afschrikwekkende demonstratie van wat er gebeurt als de staat grotendeels verdwijnt. De proef op de som heet Somalië, Sierra Leone en Liberia in Afrika, Afghanistan in Azië, Kosovo in Europa. In zijn boek *The warrior's honor* vat Michael Ignatieff de harde les in een paar zinnen samen: 'If you have spent time in Zaire, Rwanda, Afghanistan, the former Yugoslavia, one conclusion stares you in the face. More than development, more than aid or emergency relief, more than peacekeepers, these societies need states...' Hoe internationale niet-gouvernementele organisaties soms de uitbouw van zo'n adequate staatsapparatuur in de weg staan is hier in de paragraaf over de ingo's al ter sprake gekomen.

In de pleidooien voor een herwaardering van de staat valt vaak enige vaagheid op. Een eerste probleem is dat in de discussies 'de staat' als sleutelbegrip precisie mist. Bedoelt men de nationale staat? Of gaat het, in België bijvoorbeeld, om de overheidsinstanties die op het gewestelijk niveau opereren? Of is 'de staat' ook het supra-nationaal bouwwerk dat vanuit Brussel de Europese gemeenschap bestuurt? Het is ook niet altijd duidelijk waarvoor die (nationale) staat dan precies nodig is. Ja, er is de verwijzing naar wat de ideale biotoop van de democratie, welvaartsvoorzieningen en respect voor rechtsregels is genoemd. Maar de uitspraak van Paul De Grauwe wijst in bedekte termen naar iets heel anders: de staat is nodig om de werking van de vrije markt in goede banen te leiden. Of nog anders: het kapitalisme kan niet bestaan zonder staat. In elke ontwikkelingsfase van dat economisch stelsel is te zien hoe staatsinstellingen het pad moeten effenen. Dat gebeurt door nieuwe of aan-

gepaste regelgeving die de wereldeconomie stabiliteit kan geven en door de creatie van instrumenten die de openbare orde kunnen verzekeren.

Global governance?

In elke samenleving is het voortdurend zoeken naar wat, gegeven allerlei omstandigheden, de geëigende plaats is voor de staat, de markt en de civiele maatschappij. Nu economie, politiek, cultuur en communicatie gevat zijn in een proces van schaalvergroting is die zoektocht ook op mondiaal vlak aan de gang. Het is onzeker of nationale staten daarbij een centrale rol kunnen spelen. Hun positie is verzwakt. Tegelijkertijd duiken steeds vaker problemen op die een grensoverschrijdend karakter hebben (milieuschade, terrorisme, massale migratie...). Het is daarom niet te verwonderen dat krachtig gepleit wordt voor '*global governance*', voor een of meerdere instanties die op wereldschaal kunnen doen wat nationale staten binnen hun territorium verondersteld worden te doen.

Het debat over *global governance* zit nog hoofdzakelijk in de sfeer van de *social science fiction*. De discussies gaan over hoe de VN kunnen uitgroeien tot een wereldregering. Of hoe de codes van de democratie te injecteren zijn in de Wereldhandelsorganisatie, het Internationaal Muntfonds, de Wereldbank. Voor wie deze verkenningen in het onbekende van dichterbij bekijkt vallen twee zaken op.

Ambigüiteit is nooit veraf. De Verenigde Staten, bijvoorbeeld, willen wat graag dat sterke instellingen voor het handelsverkeer spelregels ontwikkelen die de hele wereld binden. Maar zij verzetten zich wel tegen de komst van een permanent internationaal strafhof dat de niet-naleving van universele mensenrechten kan sanctioneren. Vrij verkeer van personen, goederen en diensten is het streefdoel van talrijke regeringen. Maar die openheid van grenzen geldt niet voor migranten uit het Zuiden.

Een cruciale vraag, bron van grote onenigheid, is of het mogelijk/wenselijk is om de politieke dimensie van de globalisering uit te bouwen naar het beeld en de gelijkenis van de nationale staat. Neen, zeggen velen, er is totale nieuwbouw nodig. Enige tijd gele-

den gaf Michael Walzer, politiek filosoof van de universiteit van Princeton, in een Leuvens gastcollege zijn visie op die kwestie. Hij was formeel: 'De droom van de unieke actor – de verlichte despoot, het beschavend imperium, de communistische pionier, de globale staat – is een hersenschim.' Wat we nodig hebben is een arena, neen, vele arena's waarin allerlei groepen en instanties politiek actief zijn. En de staat, nationaal en transnationaal, is een van deze actoren, niet meer maar ook niet minder. Hier, meer nog dan elders, moet de politiek opnieuw uitgevonden worden.

Register

- ASLK: Algemene Spaar- en Lijfrentekas, opgegaan in Fortis Bank
- BAC: spaarbank van de christelijke arbeidersbeweging,
nu BACOB en opgegaan in Dexia Group
- BRT: Belgische Radio en Televisie, nu VRT
- BSP: Belgische Socialistische Partij, naam van de unitaire socialistische partij
- CERA: bank van de Boerenbond, nu deel van KBC bank
- CODEP: socialistische spaarkas, nu deel van Bank Nagelmackers
- CVP: Christelijke Volkspartij, aanvankelijk de naam van de unitaire partij, later van de Vlaamse christen-democraten, nu CD&V
- De Volksverzekering: verzekeringsmaatschappij van de christelijke arbeidersbeweging, nu DVV
- EEG: Europese Economische Gemeenschap, nu Europese Unie
- Mouvement Populaire Wallon (MPW): organisatie gesticht in de nasleep van de winterstakingen 1960-1961; bracht de Waalse Beweging en de Waalse socialistische vakbond bij elkaar
- NCMV: Nationaal Christelijk Middenstandsverbond, nu UNIZO
- Parti Wallon: partij die nauw verbonden was met MPW,
gaat later op in Rassemblement Wallon (RW)
- Prévoyance Sociale: socialistische verzekeringsmaatschappij
- PVV: Partij voor Vrijheid en Vooruitgang, nu VLD
- Rassemblement Wallon (RW): partij verbonden met Waalse Beweging,
vormt later kartel met Front des Francophones (FDF)
- Vlaamse Raad: nu Vlaams Parlement
- Volksgazet: socialistisch dagblad, nu verdwenen
- Vooruit: socialistisch dagblad, nu verdwenen
- Zaire: nu République Démocrate du Congo

In **Over politiek** richt Luc Huyse zijn blik op België.

Hij wikt en weegt de ontwikkelingen van de laatste vijftien, twintig jaar. Is er nog verzuiling of behoort dit verschijnsel reeds tot het Bokrijk van de politiek? Is er met de regeringen-Verhofstadt definitief een einde gekomen aan een eeuw democratie-op-zijn-Belgisch? Wat blijft er over van de vertrouwde draaiboeken waarmee generaties politici hebben gewerkt? Hij heeft het ook over de politieke effecten van de globalisering, over de multinationals en de grote ngo's als mondiale tegenspelers, over het mogelijke einde van de nationale staat.

Maar *Over politiek* biedt veel meer. Drie eerdere boeken van Huyse, *De gewapende vrede* (1980), *De verzuiling voorbij* (1987) en *De politiek voorbij* (1994), hebben als eigenzinnige kijk op de politiek de tand des tijds moeiteloos doorstaan. Deze teksten, waarvan sommige niet langer de in de boekhandel te vinden zijn, worden hier opnieuw gebracht. Zo ontvouwt zich voor de lezer een dubbel panorama: de transformaties die de Belgische politiek de laatste vijftig jaar onderging en de ontwikkeling in het denken van iemand die *De Standaard* 'Vlaanderens belangrijkste politoloog' heeft genoemd.

'Luciede waarnemer,
dicht bij de Wetstraat
en toch ver genoeg ervan
verwijderd' (Knack)

'Topuitlegger
van de Belgische
samenleving' (Humo)

ISBN 90-5617-607-2

